Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels

1987

Canada

88-00996/

Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels

1987

WH-5-107

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. MP22-2/1988

ISBN 0-662-55510-4

INTRODUCTION

Section 7 of the Immigration Act, 1976, requires that

> The Minister, after consultation with the provinces concerning regional demographic needs and labour market considerations and after consultation with such other persons, organizations and institutions as he deems appropriate, shall lay before Parliament, not later than the sixtieth day before the commencement of each calendar year or, if Parliament is not then sitting, not later than the fifteenth day next thereafter that Parliament is sitting, a report specifying
> (a) the number of immigrants that the Government of Canada deems it appropriate to admit during any specified period of time; and
> (b) the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number.

Two years ago, the federal government announced a policy of moderate, controlled growth in immigration levels for the calendar years 1986 and 1987. The announced immigration planning ranges were 105,000 to 115,000 for 1986 and 115,000 to 125,000 for 1987. The planning figure for 1987 was confirmed one year ago in the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, when it was also announced that the emphasis in 1987 would be on achieving the high end of the announced range--i.e., about 125,000 immigrants.

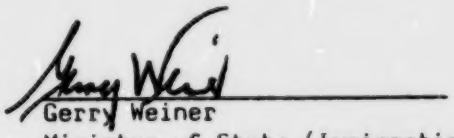
I am pleased to report that the two-year plan has been a success, and that current projections indicate that some 125,000 immigrants will indeed be admitted in 1987. The success of the policy of moderate, controlled growth in 1986 and 1987 is one reason that the federal government has committed itself to higher immigration levels for 1988. Another reason is the support which was expressed during the

1987 immigration levels consultations for a further expansion in landings. Such support reinforced the federal government's conclusions about the benefits which immigration will provide for all Canadians now and in the future, which are set out in the concluding section of this report.

In addition to announcing the 1988 immigration planning range of 125,000 to 135,000, along with its components, including the Annual Refugee Plan, this report also provides the federal government's response to a number of policy recommendations on family-related immigration contained in the ninth report of the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration. I am confident that the measures being taken by the government to enhance opportunities for family members to come to Canada will be welcomed as a reaffirmation that family reunification continues to be the cornerstone of Canada's immigration policy.

I would like to say a special word about the demographic impact of immigration. Canada's population will begin to decline shortly after the turn of the century if recent and current below-level fertility rates continue and if extremely low levels of net immigration (total immigration minus emigration) had been allowed to prevail. Concerns have also been expressed about the effect which Canada's aging population will have upon the ability of working-age people to provide pensions and other needed services to a growing population of retired people. These and related questions are being studied carefully by the special Review of Demography and its Implications for Economic and Social Policy being conducted under the direction of my colleague, the Honourable Jake Epp, Minister of National Health and Welfare. The

announced increase in immigration for 1988 will help to delay or deflect the onset of projected population decline, pending the results of the Demographic Review.



Gerry Weiner
Minister of State (Immigration)

CONTENTS

		Page
	INTRODUCTION	[i]
I.	THE IMMIGRATION LEVEL AND COMPONENTS FOR 1988	1
II.	NEW OPPORTUNITIES FOR FAMILY MEMBERS	
	Overview of the new measures	3
	The Standing Committee's recommendations	3
	Consultations	4
	Considerations	5
	Detailed response:	6
	1. Parents with dependants	6
	2. Unmarried children over 21	7
	3. Adult brothers and sisters	7
	4. Non-dependent sons and daughters	8
	5. Priority processing within the Family Class	8
III.	THE ANNUAL REFUGEE PLAN	
	The global outlook	10
	The Annual Refugee Plan	10
	Private sponsorships and special measures	11
	An overview by world area:	12
	1. Eastern Europe	12
	2. Southeast Asia	13
	3. Latin America	14
	4. Africa	15
	5. The Middle East and West Asia	16
	6. Other areas	16
	7. Funded management reserve	17
IV.	CONSULTATIONS	
	Provincial and territorial governments	19
	National non-governmental organizations	19
	Regional, local, and community groups	20
	Academics	21

V. INTERNATIONAL AND CANADIAN DEMOGRAPHIC CONSIDERATIONS

International migration issues 22
Converging trends 23
Canada's role on the international scene 24
Canadian demographic considerations 25

VI. THE BENEFITS OF IMMIGRATION

1. Economic 28
2. Demographic 30
3. Social 32
4. Humanitarian 32
5. Cultural 33
6. International 33
Conclusion 33

I. THE IMMIGRATION LEVEL AND COMPONENTS FOR 1988

The success of the policy of moderate, controlled growth in immigration for the calendar years 1986 and 1987 provides a basis for continuing such a policy in 1988. The federal government has, accordingly, determined that 125,000 to 135,000 immigrants will be admitted to Canada next year, and that this movement will comprise the following components:

Family Class	**50,000**
Convention refugees and members of Designated Classes	**21,000***
Humanitarian (Special Measures)	**3,000- 6,000**
Selected Workers:	
Principal applicants	**18,000- 21,000**
Spouses and other dependants	**18,000- 22,000**
Business immigrants:	
Principal immigrants	**4,000**
Spouses and other dependants	**9,000**
Retirees	**2,000**
TOTAL	**125,000-135,000**

*Includes 13,000 government-assisted, an estimate of 6,000 privately sponsored from abroad, and an estimate of 2,000 landed in Canada through the Refugee Status Advisory Committee.

It is important to note that the immigration level is **not** a target, quota, or ceiling, but rather a planning range. This is of particular importance with respect to Family Class immigration. If more than 50,000 eligible relatives from abroad are sponsored by their

close family members in Canada, they will be admitted, provided of course that they are in good health and of good character (requirements which apply to all immigrants to Canada). Similarly, the planning figure of 2,000 landings in Canada through the Refugee Status Advisory Committee is an estimate based on current trends, and not a target, quota, or ceiling.

The 1988 planning range of 125,000 to 135,000 represents an increase of 10,000 over the announced level for 1987 (115,000 to 125,000) and of 20,000 over the announced level for 1986 (105,000 to 115,000). Continuing a policy of moderate, controlled growth in immigration in 1988 is consistent with the federal government's expressed goal of increasing immigration for economic, social, and demographic reasons, while ensuring that the immigration program is well managed and responds to Canada's needs. The decision to continue in 1988 with the policy which governed immigration levels planning for 1986 and 1987 was taken in the context of the program's success in 1987. When the planning range of 115,000 to 125,000 was announced a year ago, the government declared that it would emphasize the achievement of the higher end of the range. Projected final landings for the calendar year 1987 are 125,000.

A careful review of immigration processing procedures in Canada and at posts abroad is being conducted by the Canada Employment and Immigration Commission and the Department of External Affairs. The objective of the review, which began last summer, is to shape an immigration program which is as cost-effective as possible without jeopardizing either the quality of service or the attainment of announced immigration levels. It is expected that this comprehensive review will be completed in 1988, and that its results will be taken into account in determining immigration levels for 1989 and beyond. For that reason, the federal government has decided to identify a one-year planning period--the calendar year 1988--for future immigration levels at this time.

II. NEW OPPORTUNITIES FOR FAMILY MEMBERS

Overview of the new measures

In broadening opportunities for immigration for persons with relatives already in Canada, the federal government is responding positively both to the thrust of the recommendations of the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration and to the views expressed by organizations in the private and voluntary sectors, particularly ethnocultural groups. In brief, the new measures are as follows:

- **Persons selected to immigrate to Canada, or who are sponsored by family members already in Canada, will now be able to include their sons and daughters 21 and over if these children have never been married.**
- **The immigrant selection system will be modified so that the "bonus" units of assessment ("points") awarded to married sons and daughters and to brothers and sisters will be increased from 10 to 15, resulting in further opportunities for these family members to qualify as Assisted Relatives.**

The Standing Committee's recommendations

The Ninth Report of the Standing Committee was tabled on June 17, 1986. This report contained 59 recommendations on family immigration, including several (numbers 5-10) which focussed specifically on membership in, and processing priorities within, the Family Class. The government's response to the report, which was tabled in October, 1986, included replies to most of the 59 recommendations, but not to numbers 5-10, which required considerable consultation and detailed analysis. The government therefore provided an interim response, and undertook a full assessment of the impact of those proposals and associated issues as part of a comprehensive policy review conducted during the spring of 1987.

The Standing Committee's recommendations 5-10 are set out in the following chart:

MEMBERSHIP AND PRIORITIES IN THE FAMILY CLASS

(5) The present family and assisted relative classes should be reorganized into family class, assisted family class, and assisted relatives.

(6) Family class should contain spouses and dependants (first priority); orphans, adoptive children and widowed parents (second priority); and parents without dependants, and fiancé(e)s (third priority).

(7) The assisted family class should consist of parents with dependants, siblings, and non-dependent children.

(8) Assisted family class applicants should be assessed on a modified point system. Extra points should be awarded for close family, and employability should be assessed such that applicants would be unaffected should occupational demand points be set at zero as they were in 1982.

(9) The assisted relative class should include uncles, aunts, nieces, nephews and grandchildren.

(10) The concept of actual dependency should be introduced into the Act.

Consultations

It is clear that the principal aim of the Committee was to ameliorate the situation of some extended family members, principally by easing admission requirements and by creating an entirely new category. Consultations were not, however, limited to seeking input on the acceptance or rejection of the specific recommendations of the Committee. Rather, the consultation exercise was expanded in order to more fully explore the spectrum of issues and the potential implications associated with the variety of possible reform options.

The consultations themselves, taken as a whole, did not result in a clear consensus on the Standing Committee's proposals, and opinion was divided among three approaches. Some organizations advocated that the Standing Committee's recommendations be adopted without modification; others felt that the Family Class itself should be expanded significantly to include many or most of family members in the Assisted Relative category; a third view was that the Family Class and Assisted Relative category be retained more or less as they were, but that procedures be revised to provide further opportunities for children over twenty-one and siblings.

Considerations

The government's assessment of the recommendations of the Standing Committee and the exploration of associated reform alternatives involved three fundamental considerations:

First, as evidenced by the extensive consultations undertaken this year, it was vital that the needs and preferences of Canadians be fully considered. As noted earlier, while there was a divergence of opinion about the degree of reform required, there was a general consensus that immigration opportunities must be made more accessible to a wider range of family members.

Second, it was considered essential that any restructuring of the current approach to family migration must respect and reinforce the integrity of the existing immigration components, which are aimed at processing and receiving immigrants and refugees in response to Canadian social, humanitarian, and economic objectives. In this regard, it was considered that economic migrants, whose primary objectives include the establishment of autonomous households and participation in the labour market, must continue to be selected according to labour market criteria. At the same time, those persons whose principal reason for coming to Canada is family reunification, must continue to be admitted or made eligible for admission without reference to economic selection criteria.

The **third** consideration was that any change to the current family-related definitions complement both the volumetric management of immigration levels and the timely processing of cases. Too wide a definition assigned to "close" family members would have the effect of attracting a number of applications large enough to displace applicants in other components (humanitarian and economic) and to clog the processing system abroad to the detriment of all applicants.

The government's task was therefore to meet the challenge of being truly sensitive to the concerns outlined by the Standing Committee and enhanced by public discussion, and at the same time to consider the management of levels, both by volume and by composition.

Detailed response

The measures being announced were shaped by an awareness of the importance of the considerations set out above, and are very much in the spirit of the Standing Committee's recommendations. They do not correspond exactly to the Standing Committee's proposals in three respects: an Assisted Family Class is not being created; parents with dependants are not being taken out of the Family Class because this would make their admission more difficult; and a system of priority processing within the Family Class itself is not being introduced because all immediate family members deserve and already receive the highest processing priority, along with Convention refugees and members of Designated Classes.

Following is an account of the Standing Committee's specific recommendations and the federal government's responses to them.

1. Parents with dependants

The Standing Committee proposed to transfer all parents with dependants, regardless of age, from the Family Class to a new Assisted

Family Class. The government's position is that including these persons in the Family Class responds to the stated immigration policy objective of the reunification of immediate family members, and that it would be retrograde to subject them to the immigrant selection criteria.

2. Unmarried children over 21

The Standing Committee proposed that, in addition to an age-based dependency test, the concept of actual dependency should be introduced. The government will expand the dependency test by considering the civil status of the applicant as a measure of actual dependency. Sons and daughters of sponsors in Canada will, therefore, automatically be considered as sponsorable if they have never been married. They will, therefore, be included among the members of the Family Class. (Persons selected abroad will also be able to include sons and daughters 21 and over if these children are unmarried.)

This measure will be in keeping with the government's continuing policy of providing special consideration for hitherto unsponsorable relatives. Examples of such consideration which are already in place include adjusting the processing age for sponsorship from 21 to 23 years and admitting the last remaining family member still abroad. Expanding the test of dependency from an age base alone to include civil status is consistent with this policy of special consideration.

3. Adult brothers and sisters

The Standing Committee recommended that adult siblings be transferred to an Assisted Family Class, and that they be awarded extra units of assessment to reflect the close degree of kinship between sponsor and applicant. The government's response is that adult brothers and sisters will continue to be members of the Assisted Relative category, but that bonus units of assessment awarded to them for kinship will be increased from 10 to 15.

An important reason for this response is that adult siblings--despite close family ties to Canadian residents--enter the Canadian labour market and generally establish households separate from those of their assisting family members. Restructuring the Family Class and removing the processing bar for applicants who lack arranged employment or who do not qualify for one of the "open" occupational groups, as recommended by the Committee, would have severe detrimental effects on the ability to manage immigration levels in response to labour-market conditions. The government's measure will create new opportunities for adult siblings to come to Canada by providing them with an advantage of 15 units of assessment over applicants without relatives in Canada, and a five-point advantage over more distant family members such as nieces and nephews.

4. Non-dependent sons and daughters

The Standing Committee recommended that non-dependent sons and daughters be transferred from the Assisted Relative category to the proposed Assisted Family Class. It is the government's assessment that sons and daughters who are not dependent should continue to apply as Assisted Relatives, but that the kinship bonus be increased from 10 to 15 units of assessment. Non-dependent sons and daughters come to Canada--often with their own families--with the intention of establishing separate households and of participating in the labour force. Their admission to Canada should continue to respond to Canada's economic and demographic needs by having their applications assessed against the selection criteria. On the other hand, increasing the kinship bonus for these applicants will provide them with an advantage similar to that being accorded to siblings and, in combination with the lower passmark, broaden opportunities for them to come to Canada.

5. Priority processing within the Family Class

The Standing Committee proposed that a system of priority classification be introduced within the Family Class itself so that the applications of some family members would take processing precedence

over those of other relatives. The government has decided not to accept this particular recommendation because a system of priority processing for various immigrant classes and categories is already in place at posts abroad, and because members of the Family Class are already accorded the highest processing priority, along with Convention refugees and members of Designated Classes. The introduction of a highly detailed system of processing priorities within the Family Class itself would be difficult to administer and would be unlikely to have any positive impact on the time needed to process applications from persons who are already accorded the highest priority in the existing system.

As mentioned above, these measures do respond to many of the concerns expressed both by the Standing Committee and by organizations and individuals who participated in the consultations. It is significant that membership in the Family Class is being expanded for the first time since the Immigration Act was proclaimed to be in force in 1978, and that higher "bonus" units of assessment ("points") will be awarded for Assisted Relatives. It should be noted that changes in the Family Class definition and to the immigrant selection ("points") system will take several months to implement because of the legal requirements associated with changing the Immigration Regulations.

III. THE ANNUAL REFUGEE PLAN

The global outlook

Canada's refugee program is directed primarily towards refugees in need of third-country resettlement; that is, people who cannot be voluntarily repatriated or settled in first-asylum countries. Despite continuing turmoil in many parts of the world during the past year, new outflows of refugees requiring resettlement have grown only slightly. This has provided the international community with some breathing space to seek durable solutions, but it has not reduced the pressure on resettlement countries to maintain their intakes of refugees.

Prevailing economic conditions in western nations have contributed to reductions in their resettlement responses, leaving more and more refugees in temporary asylum camps for ever longer periods. As the proportion of long-term residents grows, first-asylum countries are less willing to maintain this vital role. In addition, the longer a refugee spends in a camp, the more likely that third-country resettlement will be needed.

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has not identified new outflows requiring resettlement, but has rather emphasized the needs of Vietnamese boat persons, Eastern Europeans, and Iranians in countries of first asylum. The UNHCR has also called for special efforts on behalf of refugees rescued at sea, long-term residents of refugee camps in Southeast Asia, protection cases in the frontline states of Southern Africa, disabled persons, and those at medical risk. The High Commissioner has put particular emphasis on the needs of Iranians in Turkey and Pakistan. The UNHCR favours voluntary repatriation and local settlement of Central Americans.

The Annual Refugee Plan

Canada's annual plan for government-assisted Convention refugees and members of Designated Classes is being increased to 13,000 for 1988, with regional allocations as shown in the following table. The 1987 allocations are also shown.

GOVERNMENT-ASSISTED REFUGEE ALLOCATIONS, 1988		
	1987	1988
Eastern Europe	3,100	3,400
Southeast Asia	3,200	3,000
Latin America	3,200	3,400
Africa	1,000	1,000
The Middle East and West Asia	900	1,800
Other world areas	300	100
Funded management reserve	300	300
TOTAL	**12,000**	**13,000**

Private sponsorships and special measures

In addition to the 13,000 places allocated for government-assisted refugee resettlement in 1988, the federal government will also admit, without limitation, refugees sponsored by Canadian groups in the voluntary sector. It is estimated that there will be about 6,000 of these private sponsorships in 1988, an increase of 1,000 over 1987. This reflects a pronounced increase in private sponsorship in 1986, resulting in more admissions in both 1987 and 1988.

The 1988 immigration level also includes a provision for an estimated 2,000 landings resulting from claims to Convention refugee status made in Canada, which would be processed by the Refugee Status Advisory Committee. As noted above, this figure is not a target, quota, or ceiling, but rather an estimate based on current trends. Canada thus expects to provide resettlement opportunities for 21,000 persons in 1988--13,000 government-assisted, 6,000 privately sponsored, and 2,000 landed in Canada.

Canada also admits people who, although not refugees, are accepted under relaxed criteria because of special needs or circumstances; the number depends upon the nature and size of unforeseen situations in other countries. The 1988 planning range

for such humanitarian (special measures) admissions is 3,000 to 6,000. The reduction of 2,000 from the 1987 planning range is attributable to the expected effect of the peace accord in Sri Lanka which, if successful, would result in diminished resettlement needs for that nation. In addition, there have been fewer admissions of Vietnamese under the family reunification and orderly departure programs because the Vietnamese government issued very few exit visas between the fall of 1985 and mid-June 1987. In recent months, however, there have been signs of an easing of the moratorium on exit visas, and we expect that landings could begin to increase in 1988.

An overview by world area:

1. Eastern Europe

The increases in the number of Eastern Europeans arriving in Western European countries of first asylum which began in 1983 continued through 1986. Arrivals in Austria, Greece, Italy, Turkey, and Yugoslavia totalled over 17,000 in 1986. According to UNHCR statistics, approximately 11,000 Eastern Europeans were resettled in 1986, mostly in Australia, Canada, and the United States; others were admitted to European countries. Canada resettled 5,358, including those who were privately sponsored, in 1986.

The major source country remained Poland and all signs indicate this will continue. The general economic climate remains the same in Poland and continues to cause political disaffection. The Bulgarian government's treatment of its Turkish Muslim minority and the Romanian government's treatment of its Hungarian minority are two examples of increasing pressures on ethnic groups in Eastern Europe. A recent rise in the number of Jews allowed to leave the Soviet Union may

also lead to further increases in the number of Eastern Europeans asking for resettlement from Europe. Increasing Canada's commitment to receive refugees from traditional countries of temporary first asylum will help alleviate the condition of persons in camps and enable these countries to maintain their asylum policies.

2. Southeast Asia

Although more than 1.5 million refugees from Southeast Asia have been resettled in the past decade, a residual population of about 142,000 remains in Southeast Asian countries of first asylum. New arrivals of boat people from Vietnam have stabilized. This is partly a result of the orderly emigration of people from Vietnam to Europe, North America, and Australia, although there was some slowing of legal departures from Vietnam in 1986, owing to bilateral difficulties between the Vietnamese and American governments. These difficulties now appear to have been resolved and legal departures from Vietnam should increase somewhat in 1988.

New arrivals from Cambodia have been effectively stopped by the sealing of the Thai-Cambodian border. Nevertheless, a large pool of over 250,000 Khmers granted temporary safe haven on the border as a result of the 1985 Vietnamese Dry Season offensive still remain there.

Major resettlement countries have agreed that most Laotion Hill Tribe refugees and a significant portion of Khmer and Lao in Thailand should not be resettled. A more viable solution is voluntary repatriation for some and settlement within the region for others. Deducting these groups from the total number of refugees in the region leaves a pool of some 50,000 displaced persons in addition to new arrivals from Vietnam, for whom refugee resettlement in refugee-receiving countries is a priority. An effort to respond to those in camps for lengthy periods of time--and the proportion is growing--would have to focus on Malaysia, Thailand, and Hong Kong. The level of

western resettlement efforts will have a bearing on the willingness and capacity of asylum states in the region to continue providing initial refuge to Indochinese displaced persons. and the Thai and Malaysian governments have expressed some frustration at the slowing rate of departures to resettlement countries.

An increasing number of countries are reluctant to assist refugees at sea if they cannot be placed in refugee receiving nations. Canada has been engaged actively in schemes to encourage maritime rescue, and maintaining the effort in Southeast Asia reaffirms the commitment to first-asylum countries in the area. The effort may also help to persuade countries in the area to participate in making local solutions available for those who are unsuited for resettlement outside the region. It also provides a basis for sponsorships by relatives or private groups of Indochinese whose admissions are not counted against the government allocation.

Since the pool of displaced persons in Southeast Asian refugee camps has diminished somewhat, resettlement countries, including Canada, have been reducing their allocations accordingly.

3. Latin America

Canadian refugee interest in this region is focussed chiefly on the turbulent Central American nations. The region is extremely unstable. The changing fortunes of regional governments can easily produce refugees from any country and also have an adverse effect on people who are already refugees in neighboring states. The U.S.A.'s position on persons from El Salvador means that Canada will continue to be called upon to accept those who could otherwise be deported from the U.S.A. American sanctions against employers who hire illegal aliens has also put additional pressure on Central Americans who would be at risk if subjected to deportation to El Salvador, Nicaragua, or Guatemala.

The UNHCR does not favour large-scale resettlement from the region because for many it is not a primary necessity. There are also persistent, although anecdotal, reports that some Latin Americans encounter severe adjustment problems for reasons other than economic difficulty.

On the other hand, there is strong support in Canada for taking an independent and leading role where options for repatriation or for local resettlement are less feasible. In addition, pressure for Canada to provide open asylum opportunities for Central American refugees has been offset by a credible resettlement effort in that region and by helping oppressed people within their own countries and in the United States. This has generated a momentum which cannot be slowed in the short term without creating further hardship for many.

4. Africa

Continental governments continue to face one of the world's largest refugee problems and it is to their credit that temporary asylum pending repatriation remains a viable option. Nevertheless, there is a real need for resettlement in a limited number of cases, especially when early protection is required. Canada's acceptance of refugees, through both government assistance and private sponsorship, has grown gradually over the past years as a result of an increased ability to identify needy individuals and of a higher regional profile. There is also an awareness that South Africa could produce a refugee situation if internal tensions worsen.

It is expected that Canada's resettlement program will continue to focus on urban refugees in the South and Horn of Africa. Refugees in these areas have limited possibilities of being integrated locally, and are often denied access to employment. Many have

political profiles which render them inadmissible to neighbouring states or vulnerable to cross-border raids by the security forces of the countries they have fled.

5. The Middle East and West Asia

There is a need to resettle refugees from this region because of the political and religious strife there. Canada's response continues to combine regular refugee movements with special programs. In future, the primary focus will be on Iranians in Turkey and Pakistan and on urban Afghans in Pakistan and India.

While the needs of religious minorities are still predominant, the needs of other Iranian refugees are being addressed to a greater extent than previously. The UNHCR has emphasized that Iranians are being offered protection in Turkey and Pakistan only so long as attempts are made to resettle them. A number of countries have begun to increase allocations to preserve opportunities for asylum in Turkey and Pakistan, and thus to prevent refoulement. There is also a need to select women who are considered by the present regime to be tainted by western ways and persecuted. Their situation is even more precarious if they are in neighbouring temporary-asylum countries.

Since the UNHCR and concerned non-governmental organizations have been emphasizing the plight of Iranians in Turkey and of other refugees in the region, Canada's allocation for this area is being doubled for 1988.

6. Other areas

Canada's regional allocations for 1988 include a degree of flexibility, but they might still be insufficient if major unforeseen problems develop. The Annual Refugee Plan therefore includes, for the second year, a reserve of resettlement places supported by earmarked resources. If regional situations worsen beyond assumed bounds, this reserve can be tapped to provide extra regional capacity.

7. Funded management reserve

The funded management reserve comprises a specific number of resettlement places which are held for distribution during the planning year. Places are allocated in response to unexpected demands on set regional targets.

IV. CONSULTATIONS

Section 7 of the Immigration Act specifies that the Minister of Employment and Immigration consult annually with provincial governments, and "with such other persons, organizations and institutions" as deemed appropriate, before future immigration levels are determined. Beginning in February, 1987, all provincial and territorial governments were canvassed, and some 170 national and 500 regional non-governmental organizations were invited to submit views. These groups represent employers, employees, and professionals; refugee advocacy and aid organizations and ethnocultural groups were also included, as were individual academics with expertise in immigration and demography. Meetings were held for national employer and employee groups, academics, and the Canadian Ethnocultural Council (an umbrella organization). Meetings for regional, local, and community groups were held under the auspices of CEIC regional offices.

In December, 1986, the CEIC issued a report to non-governmental groups and academics which set out the results of a comprehensive review of the consultative process and which signalled a number of improvements and innovations for 1987. Among the most significant of these initiatives was moving the process from the summer to spring, to accommodate voluntary and other groups which are less active during the summer. The CEIC's co-sponsorship of, and participation in, a national meeting of the Canadian Ethnocultural Council was also new, as was the Council's subsequent report which detailed its views on immigration policy and program questions. Another initiative was a report summarizing the discussions at a meeting of selected academics with expertise in immigration and demography, and the establishment of two advisory committees, one on the demographic impacts of immigration, and the other on socio-economic aspects. In addition, officials from Employment and Immigration headquarters were present as resource persons at each of the 22 regional meetings.

Participants in the consultative process were invited to submit views on a wide range of issues related to immigration levels. In particular, respondents were asked to indicate their preference among three levels options: no growth; moderate, controlled growth; and accelerated growth. They were also asked specifically for their views on family-related immigration (see also Chapter II).

Provincial and territorial governments

Most provincial and territorial governments indicated that they favoured a continuation of the policy of moderate, controlled growth in immigration levels. Almost all governments supported the idea of widening opportunities for family-related immigration. There was a consensus that business immigration should be encouraged, and a willingness to accept a fair share of the refugee movement. There was also widespread agreement that the Selected Worker portion of the movement (Assisted Relatives and other Independent immigrants) should continue to be governed by economic selection criteria, particularly those relating to the labour market. Interest was expressed by several provinces in making the identification of "open" occupational groups as responsive as possible to regional labour-market needs.

National non-governmental organizations

Although there was no clear consensus among participating groups on a preferred option for future immigration levels, almost all responding organizations favoured an increase in immigration levels, either a continuation of moderate, controlled growth or a policy of accelerated growth. Ethnocultural groups tended to favour accelerated growth and an expansion of family immigration, both as a portion of the total movement and by broadened eligibility along the lines of the Standing Committee's recommendations.

Refugee advocacy and aid organizations also supported higher immigration levels and, particularly, an increase in the portion of government-assisted refugees. Employer and employee groups addressed

themselves mainly to the issue of economic immigration. Employer groups tended to favour higher levels, with the bulk of the increase targetted to selected workers and business immigrants; these organizations also expressed interest in the role of immigration in determining future population characteristics. Employee organizations were divided in their views between preferences for moderate and for accelerated growth.

Many responding organizations emphasized the need to increase the public's awareness of the economic, demographic, and other benefits of immigration.

Regional, local, and community groups

There was broad agreement among regional, local, and community organizations that Canada needs more refugees; opinion was once again divided between preferences for moderate or accelerated growth. A good number of these groups also referred to the need to heighten public awareness about the positive impacts of immigration and to foster a better understanding of longer-term immigration policy options and settlement programs.

There was a consensus that there should be increased opportunities for family reunification, especially for siblings and children over 21, along with streamlined admission procedures. Church and immigrant-aid groups in particular favoured an increase in the number of government-assisted refugees, together with expanded resources for settlement and language-training programs.

These groups also advocated a more flexible system of assessing selected workers, with emphasis on general skills and proven initiative rather than on occupational requirements. They also thought that the list of "open" occupations could be more responsive to regional labour-market needs. Support for business immigration was widespread.

Academics

Academics with expertise in immigration and demography agreed that immigration levels should be increased; most respondents favoured accelerated growth. There was also agreement that the selection system for the economic stream is basically sound, but could be improved by placing more emphasis on the education and official language factors as indicators of adaptability, and by de-emphasizing the occupation factor. The rationale for the latter was that many newcomers do not necessarily become employed in the occupations under which they have been selected, and that an average Canadian now changes occupations more frequently than in the past. It was also suggested that an increased number of units of assessment ("points") be awarded under the age factor in order to influence Canada's age structure. Academics also supported increases in the refugee component.

V. INTERNATIONAL AND CANADIAN DEMOGRAPHIC CONSIDERATIONS

International migration issues

During the past twenty years or so, two major global demographic tendencies have emerged: fertility rates in North America, Australia, and the developed industrial or post-industrial nations of Europe have declined to or below the level needed for population replacement. In the developing nations of Asia, Africa, and Latin America, unabated population growth has continued. At the same time, the economic gap and differences in standards of living between the developed Northern and developing Southern hemispheres have continued to widen.

In the developed North, employment growth, which had expanded rapidly in the 1960s and early 1970s, slowed down in the late 1970s and the 1980s owing to three factors: the ongoing transformation from industrial to post-industrial "information and service" societies; the general lag in economic growth which resulted from the oil crises of the 1970s; and growth in productivity owing to technological development.

In the developing South, however, the following tendencies have become dominant: (i) excess populations have flowed to cities lacking sufficient infrastructures or employment opportunities; (ii) sophisticated information networks have made newly urbanized populations aware of both the gap in standards of living between North and South and the apparent economic opportunities in the North; and (iii) political and social unrest continued to create an expanding pool of potential and actual Northward-bound migrants. These "push" factors have been increasing steadily and rapidly.

The "pull" factors in the migrant-receiving countries of the North have not, however, been quite so clear. On the one hand, rapid decline in the population growth of developed countries, especially in the most productive age groups, implies that general population decline

could be checked only through immigration. On the other hand, relatively stagnant growth in employment and the emergence of highly sophisticated technological societies both suggest that immigration inflows need to be selective and carefully managed.

The political and economic "push" factors in developing countries and the more selective postures of receiving nations have resulted in the emergence of two new types of migratory movement:

- Irregular (or illegal) migrants have been making their way to receiving countries for economic gain or remaining in receiving countries after legal permission to stay had expired or was withdrawn.
- Persons seeking asylum from political turmoil have been arriving in democratic nations with humanitarian policies. These receiving countries consider themselves bound by their own laws and by international conventions to give serious consideration to the claims of the asylum-seekers.

Converging trends

There are two chief models for receiving immigrants among the developed countries: accepting immigrants as permanent residents and integrating them into their new societies (North America; Australia), or using temporary migrant workers as sources of labour and then returning them to their countries of origin after their labour is no longer required (some European nations). In recent years, however, it has become increasingly apparent that the temporary-worker model is being transformed into a permanent-settlement model, as many second-generation migrant workers become de facto permanent residents, as families are united in the receiving countries, and as the migrant workers become ever more reluctant to return to sending countries for strong economic, social, and political reasons. As a result, the problems of permanent integration have become increasingly similar in all developed, migrant-receiving nations.

As the number of irregular migrants increases, they tend to move from one developed country to another, often using fraudulent documents, and attempt to enter or to remain in countries where they perceive--often on the advice of underground agents--that the chances for acceptance are best. All developed countries are facing similar problems in attempting to control the movements of irregular migrants; this is particularly the case in Europe, where many countries are becoming increasingly aware of their obligations with respect to family reunification and bona fide refugees.

Demographic tendencies in developed countries are likely to continue to converge in the foreseeable future. Some European countries have tried to use fertility policy in responding to the likelihood of declining populations. Other countries are considering meeting the challenge of declining and aging populations through a managed flow of migrants.

It is clear that some new multilateral measures will be required in the future. What cannot be ignored is that migration policy has traditionally been made at the national level, based on national interests, and that policy will continue to be made this way in the foreseeable future. Canada can continue to plan and implement its own flexible policy and operational instruments to deal with existing and emerging migration challenges, while at the same time encouraging international co-operation to deal with interrelated problems.

Canada's role on the international scene

Canada continues to participate in the activities of the Organization for Economic Co-operation and Development on issues of irregular migration and demography, and with the United Nations High Commissioner for Refugees on international asylum-seekers and related refugee

issues. Canada also participates with the Council of Europe's Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees, and Stateless Persons to observe European approaches to asylum-seekers, refugees, and stateless persons. These activities require, in turn, that there be frequent co-ordination and co-operation within Canada to ensure that domestic concerns are reflected appropriately in the formulation of Canada's international positions and to evaluate the possible impacts of international migration trends on Canada's domestic and international interests. Such co-ordination and co-operation will be helpful in providing the needed global perspectives on the burgeoning phenomenon of international migration.

Canadian demographic considerations

Populations can grow in only two ways--by natural increase and by net immigration. Natural increase is the excess of births over deaths; net immigration is total immigration minus emigration.

The most useful measurement of natural increase with respect to projections of future population size and rate of growth is the total fertility rate. This rate may be defined informally as the number of children a woman of childbearing years would have if she continued to have children at the same rate as at present. The fertility rate required for population replacement in Canada is 2.1, but the Canadian fertility rate has been below the replacement level for some years, and there are no signs that it will climb back in the near future.

Net immigration was also very low in recent years (1983-1985). If fertility were to continue below the replacement level and if low net immigration had been permitted to continue, the Canadian population would begin to decline shortly after the turn of the century. There is no evidence that a decline in the Canadian population would be beneficial to this country.

The Canadian population is also aging; if current trends continue, there will be relatively fewer people of working age to support a relatively greater number of retired people. Even without increases in pensions or expansions in other services for senior citizens, the trend would involve a larger per capita tax burden on the working-age population.

Population questions such as these are obviously of great importance for Canada's future. The federal government accordingly instituted a special Review of Demography and its Implications for Economic and Social Policy. This review, now being carried out under the direction of the Honourable Jake Epp, Minister of National Health and Welfare, is expected to present its final report to Cabinet by March 31, 1989.

It is expected that the findings and recommendations of the Demographic Review will help to shape Canada's immigration policy in the 1990s, particularly with respect to the role of immigration in determining Canada's future population size, rate of growth, geographic distribution, and structure. In the meantime, however, the continuation in 1988 of a policy of moderate increase in total immigration will help to deflect or delay the onset of projected population decline.

BASIC DEMOGRAPHIC DATA FOR CANADA, 1976-1986, BY CALENDAR YEAR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982(3)	1983(3)	1984(3)	1985(3)	1986(3)	Average
Total Population on January 1	22,883,900	23,158,400	23,417,400	23,644,500	23,911,900	24,221,300	24,511,600	24,782,000	25,020,300	25,263,000	25,492,200	24,209,680
Births	360,400	360,700	360,200	366,100	370,700	371,300	373,100	373,700	377,000	375,700	378,300	369,745
Deaths	167,200	167,500	168,200	168,200	171,500	171,000	174,400	174,500	175,700	181,300	186,400	173,245
Natural Increase	193,200	193,200	192,000	197,900	199,200	200,300	198,700	199,200	201,300	194,400	191,900	197,580
Birth Rate (%)	1.57	1.56	1.54	1.55	1.55	1.53	1.52	1.51	1.51	1.49	1.48	1.53
Death Rate (%)	0.73	0.72	0.72	0.71	0.72	0.71	0.71	0.70	0.70	0.72	0.73	0.72
Rate of Natural Increase (%)	0.84	0.83	0.82	0.84	0.83	0.83	0.81	0.80	0.80	0.77	0.75	0.81
Immigration	149,400	114,900	86,300	112,100	143,100	128,600	121,100	89,200	88,200	84,300	98,600	110,530
Emigration	64,400	61,400	63,500	54,700	45,200	43,700	49,400	50,100	46,800	49,500	47,600	52,390
Net Migration	85,000	53,500	22,800	57,400	97,900	84,900	71,700	39,100	41,400	34,800	51,000	58,140
Net Migration Rate (%)	0.37	0.23	0.10	0.24	0.41	0.35	0.29	0.16	0.17	0.14	0.20	0.24
Total Annual Pop. Increase (1)	274,500	259,000	227,100	267,400	309,400	290,300	270,400	238,300	242,700	229,200	243,000	259,210
Residual (2)	-3,700	12,300	12,300	12,100	12,300	5,100	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
(%) Rate of Pop. Growth	1.20	1.12	0.97	1.13	1.29	1.20	1.10	0.96	0.97	0.91	0.95	1.07
% of Annual Growth from Natural Increase	70.4	74.6	84.5	74.0	64.4	69.0	73.5	83.6	82.9	84.8	79.0	76.4
% of Annual Growth from Net Migration	31.0	20.7	10.0	21.5	31.6	29.2	26.5	16.4	17.1	15.2	21.0	23.6
% of Annual Growth from Residual	-1.3	4.7	5.4	4.5	4.0	1.8	-	-	-	-	-	N/A
Total Fertility Rate	1.825	1.806	1.757	1.764	1.746	1.704	1.694	1.680	1.686	1.669	N/A	N/A

(1) Total increase = $P_{x+1} - P_x$.
(2) Residual: Total annual population increase between the 1976 Census and the 1981 Census, minus the sum of (i) the intercensal estimate of natural increase and (ii) the intercensal estimate of net migration. The residual thus accounts for "closure error", which is the difference between the actual Census counts and the intercensal estimate of total annual population increase for that five-year period.
(3) Postcensal estimates of population based on 1981 Census counts.
Source: Statistics Canada.
N/A: not available.

VI. THE BENEFITS OF IMMIGRATION

Some Canadians are unaware of the ways that immigration helps to foster the growth and development of our land, since some of the effects are hidden and spread over time. What follows is a survey of the positive impacts of immigration, organized according to its economic, demographic, social, humanitarian, cultural, and international benefits. A list of references is provided.

1. Economic

The economic impacts of immigration are examined under the following headings: employment, investment, consumption, competitiveness, labour-market bottlenecks, entrepreneurship, and effects on government.

Employment: Studies indicate that immigration has a positive effect on employment. Though immigration adds to the supply of labour and contributes to labour force growth, the number of jobs created directly by immigrants or owing to their need to consume goods and services on arrival is estimated to have been larger than the number of jobs they have accepted. In short, immigrants do make more jobs than they take on arrival. In the long run immigrants usually have a higher labour-force participation rate and generally work longer hours; this results in an increased labour supply. At the same time, entrepreneurs who came to Canada under the business immigration program have performed better in job creation than required by minimum program standards. The vast majority of businesses established are commercially viable and nine out of ten were able to reach the break-even level by the end of the first year of operation, thereby poised to create even more jobs.

Though immigrants, in their initial years of settlement, have a higher rate of unemployment, they frequently take jobs that are not accepted by residents. In addition, research indicates that, within

five to seven years after arrival, the unemployment rates of immigrants parallel those experienced by native-born Canadians, and, after that, are often lower than those of the receiving population. The high level of mobility of immigrants and their strong motivation to work also means that they accept jobs at distant and remote locations.

Investment and productivity: Immigration means increased domestic markets and increased investment. A larger home market permits manufacturing firms to undertake longer, lower-cost production runs, and it broadens the range of industry Canada can undertake economically. Economies of scale and increased competition in supply owing to population expansion caused by immigration is likely to raise productivity, and hence the incomes of residents.

Consumption: The immediate consumption expenditures of immigrants provide a boost to the economy. The majority of immigrants bring funds with them to spend on housing, food, clothing, and durables. All the related industries experience increased demand, causing a multiplier effect. Households headed by foreign-born persons spent more in total on consumption than households headed by native-born persons. The former also spent a higher percentage of income on necessities. It is estimated that immigrants to Canada (business immigrants aside) currently bring close to a billion dollars annually.

Labour market bottlenecks: Shortages in the labour market, be they occupational or geographical, can be overcome by immigration since almost any occupation in which there is a shortage could be filled by immigrants. The breaking of labour market bottlenecks leads frequently to a number of other employment opportunities. For example, if a much-needed engineer is found for a project in Labrador, a number of other related jobs are immediately opened up.

Entrepreneurship: The establishment of small business enterprise will receive a boost from higher immigration levels. Studies indicate that immigrants are more represented among entrepreneurs than are other

Canadians. In 1981, about 75 of 1000 immigrants were self-employed. The rate was 60 for those born in Canada. The self-employment rate has been above average for those who came from the European continent, and from West and Far East Asia. Many Family Class immigrants find that the relative who brought them to Canada starts a small business using his or her own resources or credit. According to a recent study, one out of eight Family Class immigrants is running his or her own business.

Effects on government: Several studies suggest that immigrants put more into the public treasury than they take out in their initial years in Canada. The 1981 Census discovered that the foreign-born population received proportionately fewer unemployment insurance benefits and other government transfer payments. At the same time, immigrants contributed more since they had higher levels of income, wealth, and self-employment. Immigrants from Asia, Africa, and Latin America had particularly high rates of net transfer to the Canadian treasury.

Though immigration in the short-run may involve increased government expenditures, in the long run it results in lower per-capita costs for government, transportation, and communication and stimulates the development of more specialized services. Higher immigration levels decrease per-capita government expenditures on health, social security, and welfare, and increase them only slightly for education.

2. Demographic

Population growth: One of the major impacts of immigration is to increase the population growth rate. Canada's annual rate of population growth has declined from about three per cent in the 1950s to 0.9 per cent in 1985. With the fertility rate remaining low at 1.65, the Canadian population growth rate after the turn of the century could become negative. Steady, managed immigration can help to forestall this anticipated decline.

A positive rate of population growth has been considered to be essential for economic growth. A growing population creates demands for goods and services, thereby stimulating and reorganizing the economy and contributing to a greater Gross National Product. A larger population allows production to take place with the benefits of economies of scale. Population growth in a developed country is also correlated with economic progress and social development.

The emerging reality for developed countries, and Canada is no exception, is that population decline is inevitable in the long-term, given current below-replacement fertility rates and current immigration levels. Even a no-growth population would require very large increases in immigration in the next century. These issues are under active consideration in Western Europe, where population decline is already a reality in several countries.

Population size: Larger populations can offer greater economies of scale, since higher-order transportation systems (freeways, railways, rapid transit systems, etc.) become needed. They also act as larger sources of funds for special urban projects (relocation of railway tracks, construction of civic buildings, better airports, etc.)

Although the optimum size of Canada's population has not been identified, the feeling often expressed by a wide variety of informed persons is that the optimum population is not less than the current level of 26 million. Continuing low fertility means that immigration is the only way to reach an optimum level of population.

Age distribution: Though significant changes in the age distribution of a given population cannot be easily achieved through immigration, certain anomalies in the age structure may be somewhat lessened by an age-directed immigration policy. A recent research paper has examined how a specific application of the immigration program might be used.

Growth of cities: Most of the Canadian metropolitan areas which have achieved higher growth rates have done so with the assistance of immigration. The quality of life in these cities and the standard of living of its residents have not suffered as a result. In addition, there are a number of smaller Canadian urban centres which could grow significantly and without damage to environment or lifestyles.

Education: Immigrants are generally well educated. As pointed out by the Macdonald Royal Commission, "Canadians gain when persons with valuable training and education immigrate to Canada. Over the post-war period, the education and skills levels of immigrants have enriched our society and improved the performance of our economy".

3. Social

Family reunification: Family reunification is the cornerstone of the 1978 Immigration Act. Larger levels of immigration will ensure that family reunification is easier to facilitate, especially for siblings. The happiness of members of society is enhanced by enabling them to reunite with their kin, and the process of sponsorship means that there is relatively little cost to the public treasury, since the sponsor undertakes to support the incoming relative for up to ten years.

Openness in society: The Canadian population has become much more cosmopolitan in the post-war period. Immigrants from different areas of the world promote social harmony and understanding by learning from each other's cultures and backgrounds.

4. Humanitarian

Immigration enhances Canada's capacity to fulfill its continuing humanitarian obligation to protect and resettle persons who have fled their countries for fear of persecution. For the vast majority of the 10 to 15 million refugees around the world, resettlement far away from their homelands is not the answer, but those with no other option can easily become integrated with the help of the government and private

sponsors. Immigration offers hope to many who are languishing in refugee camps abroad without any chance of resettlement. The acceptance of refugees raises Canada's standing in the community of nations as a country concerned about the plight of fellow humans and prepared to do something about it.

5. Cultural

Canada's bilingual and multicultural character is enhanced by immigration. Canada is a nation of minorities who have brought with them their cultures and heritages and enriched the Canadian mosaic. New immigrants add to the strength of multiculturalism, and the preservation of cultures becomes easier.

The benefits of cultural diversity extend beyond the social sphere. For instance, as the Economic Council of Canada notes, "In pursuing the opportunities of trade expansion, Canada has a rich base of multicultural human resources upon which to draw. In particular, qualified persons from its diverse ethnic minorities, conversant in the various languages of the world, have a role to play in enhancing political and cultural ties as well as commercial relationships...".

6. International

Immigration can help Canada foster friendly relationships with other countries. Canadian links to immigrant-sending nations become stronger as a result of cultural and educational contacts and exchanges, business connections, and the flow of ideas. Immigration also promotes tourism, since relatives of immigrants often visit Canada. Canada's reputation as a country with a fair and equitable immigration policy will also be well served by higher levels of immigration.

Conclusion

Canadians are, with the exception of Indians and Inuit, either immigrants or the descendants of immigrants. Immigration has helped to make Canada and its peoples what they are today. The federal government is confident that newcomers will continue to make enormous contributions to Canada in years to come by bringing their skills and energies to this country for the benefit of all.

REFERENCES

Canada. Employment and Immigration. Immigration Levels, 1988-1990: Consultation Issues. Ottawa: 1987.

--------. Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Report, Volume 2. Ottawa: 1985.

--------. Secretary of State. Multiculturalism. Highlights of Self-Employment of Ethnocultural Groups in Canada. Submitted by TEEGA Research Consultants. Ottawa: March, 1986.

--------. Statistics Canada. Canada's Immigrants. Ottawa: August, 1984.

Foot, David K. Population Aging and Immigration Policy in Canada: Implications and Prescriptions. Canada. Employment and Immigration. Ottawa: 1986.

Marr, W.L., and D.J. McCready. The Expenditure Patterns of the Canadian-Born and the Foreign-Born in Canada, 1982. Waterloo, Ont.: 1986.

Samuel, T.J. Family Class Immigrants to Canada: Labour Force Activity Aspects. Employment and Immigration Canada. Ottawa: 1987.

--------, and T. Conyers. The Employment Effects of Immigration: A Balance Sheet Anproach. Employment and Immigration Canada. Ottawa: June, 1986.

Wong, G.G.G., C.A. Schutz, and G.A. Crone. Evaluation of the Entrepreneurial Immigration Program. Canada. Employment and Immigration. Strategic Policy and Planning. Ottawa: 1986.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement

1987

Canada

Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement

1987

WH-5-107

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. MP22-2/1988

ISBN 0-662-55510-4

INTRODUCTION

L'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1976 dispose que

> "le Ministre, après avoir consulté les provinces sur l'aspect régional des besoins démographiques et de la situation du marché du travail, ainsi que toutes autres personnes, organisations et institutions qu'il juge appropriées, dépose devant le Parlement, au plus tard le soixantième jour précédant le début de chaque année civile ou, si le Parlement ne siège pas, au plus tard le quinzième jour de la séance subséquente, un rapport indiquant
> a) le nombre d'immigrants que le gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée; et
> b) la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer ce nombre."

Il y a deux ans, le gouvernement fédéral avait annoncé une politique d'augmentation modérée et contrôlée des niveaux d'immigration pour les années civiles 1986 et 1987. Les niveaux d'immigration annoncés étaient des fourchettes de 105 000 à 115 000 pour 1986 et de 115 000 à 125 000 pour 1987. Le niveau prévu pour 1987 était confirmé il y a un an dans le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement; on y indiquait également qu'en 1987 on s'emploierait surtout à atteindre la partie supérieure de la fourchette annoncée, c'est-à-dire environ 125 000 immigrants.

Je suis heureux d'annoncer que ce plan qui portait sur deux ans a donné d'excellents résultats, et que, selon les dernières projections, environ 125 000 immigrants seront effectivement admis en 1987. Les bons résultats obtenus grâce à la politique d'augmentation modérée et contrôlée en 1986 et 1987 constituent une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a prévu un niveau d'immigration plus élevé pour 1988. Les appuis

manifestés en faveur d'une autre augmentation du nombre d'immigrants au cours des consultations sur les niveaux d'immigration pour 1987 sont une autre raison. De tels appuis viennent confirmer les conclusions du gouvernement fédéral au sujet des avantages immédiats et futurs de l'immigration pour tous les Canadiens, ce dont il est fait mention à la fin du présent rapport.

En plus d'annoncer une fourchette prévue de 125 000 à 135 000 immigrants pour 1988 et la taille de ses composantes, ce qui comprend le plan annuel concernant les réfugiés, le présent rapport fournit la réponse du gouvernement à diverses recommandations sur l'immigration à caractère familial, recommandations contenues dans le neuvième rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Je suis convaincu que les mesures prises par le gouvernement pour faciliter l'admission d'immigrants qui ont de la famille au Canada seront bien accueillies et considérées comme une réaffirmation du fait que la réunion des familles demeure la pierre angulaire de la politique d'immigration du Canada.

J'aimerais spécialement ajouter un mot au sujet des effets de l'immigration sur le plan démographique. La population du Canada commencera à décliner peu après le début du siècle prochain si le taux de fécondité actuel demeure inférieur au taux de remplacement et si l'on continue de maintenir un niveau d'immigration net (nombre total d'immigrants moins le nombre d'émigrants) extrêmement bas. En outre, certains s'interrogent déjà à propos de l'effet qu'aura le vieillissement de la population canadienne sur la capacité des personnes en âge de travailler d'assurer à des retraités de plus en plus nombreux des pensions et d'autres services nécessaires. Ces questions et d'autres du même ordre font actuellement l'objet d'une analyse poussée aux termes de l'Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale, étude spéciale menée sous la direction de mon collègue, M. Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. L'augmentation du nombre d'immigrants annoncée pour 1988

contribuera à retarder le début de cette baisse prévue de la population ou du moins à l'atténuer en attendant les résultats de l'étude démographique précitée.

Le ministre d'État à l'Immigration

Gerry Weiner

TABLE DES MATIÈRES

		Page
	INTRODUCTION	i
I.	**LE NIVEAU D'IMMIGRATION DE 1988 ET SES COMPOSANTES**	1
II.	**NOUVELLES MESURES EN FAVEUR DES MEMBRES DE LA FAMILLE**	4
	Aperçu des nouvelles mesures	4
	Recommandations du Comité permanent	4
	Consultations	7
	Considérations	7
	Réponse détaillée :	
	1. Parents ayant des personnes à charge	9
	2. Enfants à charge de plus de 21 ans	10
	3. Frères et soeurs adultes	10
	4. Enfants non à charge	11
	5. Priorité du traitement des cas à l'intérieur de la catégorie de la famille	12
III.	**PLAN ANNUEL CONCERNANT LES RÉFUGIÉS**	13
	Aperçu de la situation	13
	Plan annuel concernant les réfugiés	14
	Parrainage par le secteur privé et mesures spéciales	14
	Aperçu par région du monde :	15
	1. Europe de l'Est	15
	2. Asie du Sud-Est	16
	3. Amérique latine	18
	4. Afrique	19
	5. Moyen-Orient et Asie occidentale	20
	6. Autres régions	20
	7. Réserve financée de gestion	21
IV.	**CONSULTATIONS**	22
	Gouvernements provinciaux et territoriaux	23
	Organismes non gouvernementaux nationaux	23
	Groupes régionaux, locaux et communautaires	24
	Universitaires	25

Page

V. SITUATION INTERNATIONALE ET CONSIDÉRATIONS DÉMOGRAPHIQUES SUR LE PLAN NATIONAL 26

Questions relatives aux migrations internationales 26
Tendances convergentes 27
Rôle du Canada sur la scène internationale 29
Considérations démographiques sur le plan national 29

VI. EFFETS POSITIFS DE L'IMMIGRATION 32

1. Sur le plan économique 32
2. Sur le plan démographique 35
3. Sur le plan social 37
4. Sur le plan humanitaire 37
5. Sur le plan culturel 38
6. Sur le plan international 38

Conclusion 38

I. LE NIVEAU D'IMMIGRATION DE 1988 ET SES COMPOSANTES

La réussite de la politique d'augmentation modérée et contrôlée de l'immigration au cours des années civiles 1986 et 1987 justifie le maintien d'une telle politique en 1988. Le gouvernement fédéral a décidé d'admettre au Canada, l'an prochain, de 125 000 à 135 000 immigrants selon les composantes suivantes :

Catégorie de la famille	**50 000**
Réfugiés au sens de la Convention et membres des catégories désignées	**21 000***
Personnes admises pour des raisons humanitaires (mesures spéciales)	**3 000 à 6 000**
Travailleurs sélectionnés :	
Requérants principaux	**18 000 à 21 000**
Conjoints et autres personnes à charge	**18 000 à 22 000**
Gens d'affaires immigrants :	
Requérants principaux	**4 000**
Conjoints et autres personnes à charge	**9 000**
Retraités	**2 000**
TOTAL	**125 000 à 135 000**

*Comprend des réfugiés sélectionnés à l'étranger, soit 13 000 pris à charge par le gouvernement et un nombre estimatif de 6 000 parrainés par le secteur privé, ainsi qu'un nombre estimatif de 2 000 réfugiés reconnus comme tels au Canada par le Comité consultatif du statut de réfugié.

Il est important de noter que le niveau d'immigration n'est **ni** un objectif, **ni** un quota, **ni** un plafond, mais plutôt une fourchette de planification. Ceci revêt une importance particulière pour les immigrants de la catégorie de la famille. Si plus de 50 000 immigrants admissibles sont parrainés par des membres de leur famille immédiate au Canada, ils seront admis à condition évidemment qu'ils soient en bonne santé et de bonnes moeurs (exigences qui s'appliquent à tous les immigrants admis au Canada). De même, le nombre prévu de 2 000 immigrants ayant reçu du Comité consultatif du statut de réfugié le droit d'établissement au Canada est une estimation fondée sur les tendances actuelles et non un objectif, un quota ou un plafond.

La fourchette de planification de 125 000 à 135 000 pour 1988 représente une augmentation de 10 000 par rapport au niveau annoncé pour 1987 (de 115 000 à 125 000) et de 20 000 par rapport à celui pour 1986 (de 105 000 à 115 000). Le maintien d'une politique d'augmentation modérée et contrôlée du nombre d'immigrants en 1988 correspond à l'objectif que s'est fixé le gouvernement de faire augmenter le nombre d'immigrants pour des raisons d'ordre économique, social et démographique tout en veillant à ce que le Programme d'immigration soit bien géré et réponde aux besoins du Canada. La décision de maintenir en 1988 la même politique sur laquelle s'était fondée la planification des niveaux d'immigration pour 1986 et 1987 a été prise au regard des résultats positifs du programme en 1987. Lorsqu'il avait annoncé une fourchette de 115 000 à 125 000 immigrants il y a un an, le gouvernement avait précisé qu'il s'emploierait à atteindre la partie supérieure de cette fourchette. Selon les dernières projections, 125 000 immigrants seront admis au cours de l'année civile 1987.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures procèdent actuellement à un examen approfondi des formalités d'immigration au Canada et dans les bureaux à l'étranger. L'objectif de cette étude, qui a débuté l'été dernier, est de mettre au point un programme d'immigration qui soit aussi rentable que possible en ne nuisant pas à la qualité des services tout en assurant que les niveaux d'immigration annoncés puissent être atteints. On s'attend à ce que cette étude exhaustive soit terminée en 1988; on pourra alors tenir compte des résultats de cette dernière afin d'établir les niveaux d'immigration pour 1989 et les années suivantes. Pour cette raison, le gouvernement fédéral a pour l'instant décidé de planifier l'immigration pour une période d'un an seulement, soit l'année civile 1988.

II. NOUVELLES MESURES EN FAVEUR DES MEMBRES DE LA FAMILLE

Aperçu des nouvelles mesures

Le gouvernement fédéral, en facilitant l'immigration des personnes ayant déjà des parents au Canada, donne suite aux recommandations du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration ainsi qu'aux vues exprimées par des organismes du secteur privé et des organismes bénévoles, tout particulièrement les groupes ethnoculturels. Voici un aperçu de ces nouvelles mesures :

- **Les personnes sélectionnées aux fins d'immigration au Canada, ou qui sont parrainées par des membres de leur famille déjà au Canada, pourront comprendre également les fils et filles âgés d'au moins 21 ans, si ces enfants n'ont jamais été mariés.**

- **La formule de sélection des immigrants sera modifiée de façon à ce que le nombre de points "bonis" attribués aux enfants mariés ainsi qu'aux frères et soeurs passe de 10 à 15, ce qui donnera plus de possibilités aux membres de la famille d'être admis en qualité de parents aidés.**

Recommandations du Comité permanent

Le neuvième rapport du Comité permanent a été déposé au Parlement le 17 juin 1986. Ce rapport contenait 59 recommandations sur l'immigration des membres de la famille, dont plusieurs (numéros 5 à 10) portaient particulièrement sur la composition de la catégorie de la famille et sur la priorité à accorder au traitement des demandes s'y rapportant. En octobre 1986, le gouvernement a présenté des mesures pour donner suite à la plupart des 59 recommandations, sauf aux recommandations 5 à 10 qui exigeaient de nombreuses consultations et une analyse détaillée. Le gouvernement avait donc donné une réponse

provisoire et avait entrepris une évaluation complète de l'incidence de ces recommandations et des questions connexes dans le cadre d'un réexamen complet de la politique effectué au printemps de 1987.

Voici les recommandations 5 à 10 du Comité permanent :

COMPOSITION DE LA CATÉGORIE DE LA FAMILLE ET PRIORITÉS

(5) Les catégories actuelles de la famille et des parents aidés devraient être restructurées en trois catégories : catégorie de la famille, catégorie de la famille aidée et catégorie des parents aidés.

(6) La catégorie de la famille devrait englober les conjoints et les personnes à charge (priorité n° 1), les orphelins, les enfants adoptifs et les parents veufs (priorité n° 2) ainsi que les parents sans personne à charge et les fiancés (priorité n° 3).

(7) La catégorie de la famille aidée devrait comprendre les parents ayant des personnes à charge, les frères et soeurs et les enfants non à charge.

(8) Les demandes des requérants appartenant à la catégorie de la famille aidée devraient être étudiées en fonction d'un système de points modifié. Des points additionnels devraient être accordés pour la proche famille et il conviendrait de tenir compte des possibilités d'emploi des requérants, pour qu'ils ne soient pas touchés si les points accordés pour la demande de main-d'oeuvre étaient fixés à zéro, comme ils l'ont été en 1982.

(9) La catégorie des parents aidés devrait comprendre les oncles, les tantes, les nièces, les neveux et les petits-enfants.

(10) Il conviendrait d'introduire dans la Loi la notion de charge réelle.

Consultations

Il est manifeste que l'objectif principal du Comité était d'améliorer la situation de certains membres de la famille élargie, surtout en assouplissant les exigences d'admission et en créant une toute nouvelle catégorie. Toutefois, au moment des consultations, nous ne nous sommes pas limités à demander s'il fallait accepter ou rejeter les recommandations particulières du Comité. Nous avons plutôt élargi la portée de la consultation afin d'explorer plus à fond l'éventail des questions en jeu et les effets éventuels des diverses réformes possibles.

A l'occasion des consultations, les recommandations du Comité permanent n'ont pas fait l'unanimité, et les intervenants ne se sont pas entendus sur les trois approches proposées. En effet, certains organismes préconisaient l'adoption des recommandations telles quelles; d'autres considéraient que la catégorie de la famille devrait être considérablement élargie de façon à comprendre bon nombre ou la plupart des membres de la catégorie des parents aidés; enfin, d'autres estimaient qu'on devrait conserver à peu près telles quelles les catégories de la famille et des parents aidés, mais qu'il faudrait réviser les formalités pour faciliter davantage l'admission des enfants de plus de vingt-et-un ans ainsi que des frères et soeurs.

Considérations

Dans son évaluation des recommandations du Comité permanent et dans l'exploration de diverses réformes possibles, le gouvernement a tenu compte de trois considérations fondamentales :

Premièrement, comme l'ont montré les consultations poussées menées cette année, il était essentiel qu'on tienne bien compte des besoins et des préférences des Canadiens. Comme ont l'a mentionné plus haut, même si les opinions divergeaient quant à la profondeur de la réforme nécessaire, on

s'entendait généralement sur le fait qu'un plus large éventail de membres de la famille devraient avoir plus de possibilités d'immigrer.

Deuxièmement, on a considéré qu'il était essentiel que toute restructuration de l'immigration à caractère familial respecte et renforce l'intégrité des composantes actuelles du mouvement, composantes prévoyant le traitement et l'admission d'immigrants et de réfugiés de manière à atteindre les objectifs sociaux, humanitaires et économiques du Canada. A cet égard, on a considéré que les immigrants de la composante à caractère économique, soit ceux qui ont avant tout l'intention d'établir des foyers autonomes et de se joindre à la population active, doivent continuer d'être sélectionnés en fonction de critères relatifs au marché du travail. Parallèlement, il faut continuer d'admettre ou de rendre admissibles des personnes qui viennent avant tout au Canada pour rejoindre des membres de leur famille et ce, sans tenir compte de critères de sélection d'ordre économique.

Troisièmement, tout changement apporté aux définitions actuelles relatives à la famille doit s'harmoniser aux principes de gestion du nombre d'immigrants admis selon les niveaux et de traitement des cas dans les délais raisonnables. Le fait de trop élargir la définition de membres de la famille "immédiate" aurait pour effet d'attirer un nombre de demandes assez élevé, de déplacer les requérants des autres composantes (à caractère humanitaire et économique) et d'engorger le système de traitement à l'étranger au détriment de tous les requérants.

Le gouvernement devait donc relever un défi en tenant vraiment compte des préoccupations qui avaient été soulevées par le Comité permanent et avaient fait l'objet d'un débat public tout en ne négligeant pas le contrôle des niveaux, soit de la taille et de la composition du mouvement d'immigration.

Réponse détaillée

Les mesures annoncées ont été élaborées en tenant compte de l'importance des considérations exposées plus haut et sont en très grande partie conformes à l'objectif général des recommandations du Comité permanent. Elles ne correspondent pas exactement aux recommandations du Comité sous trois rapport : on ne crée pas de catégorie de la famille aidée; les parents ayant des personnes à charge continuent de faire partie de la catégorie de la famille parce qu'autrement il leur serait très difficile d'être admis et un système de priorité de traitement à l'intérieur même de la catégorie de la famille n'est pas adopté parce que tous les cas des membres de la famille immédiate doivent tous être traités en priorité (comme c'est déjà le cas) avec ceux des réfugiés au sens de la Convention et des membres des catégories désignées.

Voici donc un exposé de certaines recommandations du Comité permanent et de la réponse du gouvernement fédéral à chacune.

1. Parents ayant des personnes à charge

Le Comité permanent propose que tous les parents (père et mère) ayant des personnes à charge, peu importe l'âge, fassent dorénavant partie d'une nouvelle catégorie de la famille aidée et non plus de la catégorie de la famille. Le gouvernement est d'avis que le fait que ces personnes fassent partie de la catégorie de la famille correspond à l'objectif de la politique d'immigration, soit la réunion des membres de la famille immédiate et que le fait de les assujettir aux critères de sélection des immigrants ordinaires serait une mesure rétrograde.

2. Enfants non mariés de plus de 21 ans

Le Comité permanent propose d'introduire la notion de dépendance réelle qui s'ajouterait au critère de l'âge actuellement utilisé pour déterminer cette dépendance. Le gouvernement élargira le critère de dépendance en tenant compte de l'état matrimonial du requérant, ce qui permettra de déterminer réellement la dépendance. Ainsi, les fils et les filles des répondants au Canada seront systématiquement considérés comme pouvant être parrainés s'ils sont célibataires. Ils feront ainsi partie de la catégorie de la famille. Les personnes sélectionnées à l'étranger pourront également comprendre les fils et filles d'au moins 21 ans si ces enfants sont célibataires.

Cette mesure cadrera avec la politique habituelle du gouvernement d'accorder un traitement spécial à des parents qui jusqu'ici ne pouvaient être parrainés : c'est ainsi qu'on a déjà porté de 21 à 23 ans l'âge limite dans le cas des personnes parrainées et qu'on autorise maintenant l'admission du dernier membre de la famille demeurant à l'étranger. Le fait d'élargir le critère de dépendance, qui était fondé uniquement sur l'âge, de manière à tenir compte de l'état matrimonial cadre avec cette politique de traitement spécial.

3. Frères et soeurs adultes

Le Comité permanent recommande que les frères et soeurs adultes fassent partie d'une catégorie de la famille aidée et qu'ils obtiennent des points supplémentaires pour tenir compte du lien étroit de parenté entre le garant et le requérant. Le gouvernement est d'avis que les frères et soeurs adultes doivent demeurer dans la catégorie des parents aidés, mais il fera passer de dix à quinze le nombre de points bonis accordés au titre du lien de parenté.

La réponse du gouvernement se fonde surtout sur le fait que les frères et soeurs adultes - malgré leur lien de parenté étroit avec des résidents canadiens - se joignent à la population active et établissent généralement des ménages distincts de ceux de leurs garants. La restructuration de la catégorie de la famille et le fait de supprimer la règle d'exclusion dans le cas des requérants qui n'ont pas d'emploi réservé ou qui n'exercent pas une des professions "ouvertes", tel qu'il a été recommandé par le Comité, entraveraient considérablement la capacité du gouvernement de contrôler les niveaux d'immigration en fonction des conditions du marché du travail. La mesure prise par le gouvernement donnera aux frères et soeurs adultes davantage de possibilités de venir au Canada : en effet, ces derniers obtiendront quinze points d'appréciation de plus que les requérants n'ayant aucun parent au Canada, soit cinq points de plus que ceux dont le lien de parenté est un peu plus éloigné, comme les neveux et nièces.

4. Enfants non à charge

Le Comité permanent recommande que les enfants non à charge ne fassent plus partie de la catégorie des parents aidés, mais plutôt de celle de la famille aidée qu'il propose de créer. Le gouvernement est d'avis que les enfants qui ne sont pas à charge devraient continuer de faire partie de la catégorie des parents aidés, mais que le nombre de points qui leur est accordé parce qu'ils ont des parents au Canada passe de dix à quinze. Les enfants non à charge viennent au Canada - souvent avec leur propre famille - dans le but d'y établir des ménages distincts et de se joindre à la population active. Leur admission au pays doit continuer d'être fonction des besoins économiques et démographiques du Canada, c'est-à-dire que leur demande doit être évaluée au regard de critères de sélection.

Par ailleurs, le fait d'accorder à ces requérants plus de points au titre du lien de parenté leur procurera un avantage semblable à celui donné aux frères et soeurs et, comme la cote de passage sera moins élevée, leur donnera davantage de possibilités d'immigrer au Canada.

5. Priorité de traitement des cas à l'intérieur de la catégorie de la famille

Le Comité permanent propose d'adopter un système de classification prioritaire au sein même de la catégorie de la famille de manière à ce que les demandes de certains membres de cette catégorie soient traitées avant celles d'autres membres de la même catégorie. Le gouvernement a décidé de ne pas accepter cette recommandation parce qu'il existe déjà, dans les bureaux à l'étranger, un système de priorité de traitement pour les diverses catégories d'immigrants et qu'on accorde déjà la priorité la plus élevée aux membres de la catégorie de la famille tout comme aux réfugiés au sens de la Convention et aux membres des catégories désignées. Un système très détaillé de priorité de traitement au sein même de la catégorie de la famille serait difficile à contrôler et ne se traduirait vraisemblablement pas par des délais plus courts pour les personnes dont le cas est déjà considéré comme le plus priotaire dans le système actuel.

Comme il a déjà été mentionné plus haut, ces mesures répondent effectivement à un bon nombre de préoccupations exprimées à la fois par le Comité permanent et les organismes ainsi que les particuliers consultés. Il est important de noter que la composition de la catégorie de la famille est élargie pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration en 1978 et qu'un plus grand nombre de points "bonis" seront attribués aux parents aidés. Il faut remarquer que les changements apportés à la définition de la catégorie de la famille et à la formule de sélection des immigrants (système de points) nécessiteront plusieurs mois pour être mis en oeuvre en raison des exigences légales relatives à la modification du Règlement sur l'immigration.

III. PLAN ANNUEL CONCERNANT LES RÉFUGIÉS

Aperçu de la situation

Le programme mis en oeuvre par le Canada à l'égard des réfugiés s'adresse surtout à ceux qui ont légitimement besoin d'être réétablis dans un tiers pays, soit ceux qui ne peuvent être rapatriés ou s'établir dans les pays de premier asile. Malgré une agitation continue dans plusieurs parties du monde au cours de la dernière année, il n'y a eu que peu de nouveaux mouvements de réfugiés devant être réétablis ailleurs. Cette accalmie a donné à la communauté internationale un certain répit pour essayer de trouver des solutions durables, mais la pression sur les pays de réétablissement pour qu'ils continuent d'accueillir des réfugiés n'a pas été réduite pour autant.

En raison de la conjoncture économique, il y a eu ralentissement du réétablissement dans les pays occidentaux; ainsi, de plus en plus de réfugiés demeurent dans des camps pour des périodes temporaires de plus en plus longues. Comme il y a augmentation de la proportion des résidents de longue date dans les pays de premier asile, ces derniers sont moins disposés à continuer de jouer ce rôle essentiel. En outre, plus un réfugié demeure longtemps dans un camp, plus il devient probable qu'il devra être réétabli dans un tiers pays.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) n'a désigné aucun nouveau groupe de réfugiés qui devrait être réétabli ailleurs, mais a plutôt souligné les besoins des réfugiés de la mer vietnamiens, des Européens de l'Est et des Iraniens dans des pays de premier asile. De plus, le HCR a demandé un effort spécial dans le cas des réfugiés secourus en mer, de ceux qui résident depuis longtemps dans des camps en Asie du Sud-Est, de ceux qui ont besoin d'être protégés dans les États voisins d'Afrique du Sud,

des personnes handicapées et de celles dont la santé est menacée. Le HCR a particulièrement souligné les besoins des Iraniens en Turquie et au Pakistan. Dans le cas des ressortissants d'Amérique centrale, le HCR favorise le rapatriement volontaire et le réétablissement sur place.

Plan annuel concernant les réfugiés

Aux termes du plan annuel du Canada, le nombre de réfugiés au sens de la Convention et de membres des catégories désignées qui seront parrainés par le gouvernement est maintenu à 13 000 pour 1988; ce nombre est réparti entre les régions du monde selon le tableau suivant où figure aussi la répartition pour 1987.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT EN 1988

	1987	1988
Europe de l'Est	3,100	3,400
Asie du Sud-Est	3,200	3,000
Amérique latine	3,200	3,400
Afrique	1,000	1,000
Moyen-Orient et Asie occidentale	900	1,800
Autres régions du monde	300	100
Réserve financée de gestion	300	300
TOTAL	**12,000**	**13,000**

Parrainage par le secteur privé et mesures spéciales

Le gouvernement non seulement prendra en charge 13 000 réfugiés aux fins du réétablissement en 1988, mais admettra tous les réfugiés (sans limite de nombre) parrainés par des groupes de particuliers bénévoles. On estime qu'environ 6 000 réfugiés seront ainsi parrainés par le secteur privé en 1988, soit une augmentation de 1 000 par rapport à 1987. Ceci reflète une augmentation marquée du nombre de parrainages par le secteur privé en 1986, ce qui a abouti à l'admission d'un plus grand nombre de réfugiés en 1987 et 1988.

Selon le niveau d'immigration pour 1988, quelque 2 000 réfugiés obtiendront le droit d'établissement après avoir présenté au Canada une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, revendication qui aura été reconnue comme étant fondée par le Comité consultatif du statut de réfugié. Tel qu'il a été mentionné antérieurement, ce chiffre ne constitue pas un objectif, ni un quota ou un plafond mais plutôt une estimation fondée sr les tendances actuelles. Le Canada prévoit donc réétablir 21 000 réfugiés en 1988, soit 13 000 pris a charge par le gouvernement, 6 000 parrainés par le secteur privé et 2 000 qui seront reconnus comme tels au Canada.

Le Canada admet aussi des personnes qui ne sont pas des réfugiés, mais dont la demande est acceptée en vertu de critères assouplis en raison de besoins particuliers ou de circonstances spéciales; le nombre de ces personnes est fonction de la nature et de l'ampleur des problèmes qui peuvent survenir de façon imprévue dans d'autres pays. En 1988, on prévoit ainsi admettre pour des raisons humanitaires (mesures spéciales) de 3 000 à 6 000 personnes. La diminution de 2 000 par rapport à la fourchette de 1987 est attribuable aux effets prévus de l'accord de paix signé à Sri Lanka; si cet accord donne les résultats attendus, moins de ressortissants de ce pays devront être réétablis. En outre, un moins grand nombre de Vietnamiens ont été admis aux termes des programmes normaux de réunion des familles et d'immigration parce que le gouvernement de leur pays a délivré très peu de visas de sortie de l'automne 1985 à la mi-juin 1987. Au cours des derniers mois, il y a eu des signes d'adoucissement en ce qui concerne le moratoire sur les visas de sortie, et nous prévoyons que le nombre d'immigrants à recevoir le droit d'établissement pourrait commencer à augmenter en 1988.

Aperçu par région du monde

1. Europe de l'Est

De 1983 jusqu'à la fin de 1986, le nombre d'Européens de l'Est arrivant dans des pays de premier asile en Europe de l'Ouest n'a cessé d'augmenter. Le

nombre de ceux ayant cherché refuge en Autriche, en Grèce, en Italie, en Turquie et en Yougoslavie s'est élevé à plus de 17 000 en 1986. Selon les données du HCR, environ 11 000 Européens de l'Est ont été réétablis en 1986, surtout en Australie, au Canada et aux Etats-Unis. Les autres ont été admis dans divers pays d'Europe. En 1986 toujours, le Canada a accueilli 5 358 Européens de l'Est, y compris ceux parrainés par le secteur privé.

Ces réfugiés sont surtout venus de Pologne, et tout indique que cette tendance se maintiendra. Dans l'ensemble, la situation économique n'a pas changé en Pologne, ce qui continue à susciter du mécontentement contre le régime politique. La façon dont le gouvernement bulgare traite ses minorités turques musulmanes et celle dont le gouvernement roumain traite ses minorités hongroises constituent deux exemples des pressions de plus en plus fortes dont font l'objet certains groupes ethniques en Europe de l'Est. L'augmentation récente du nombre de Juifs autorisés à quitter l'Union soviétique pourrait aussi se traduire par un autre accroissement du nombre d'Européens de l'Est qui demanderont à être réétablis à partir de l'Europe. L'engagement accru du Canada à accueillir des réfugiés des pays traditionnels de premier asile temporaire contribuera à améliorer le sort des réfugiés dans les camps et permettra aux pays en question de maintenir leur politique d'asile.

2. Asie du Sud-Est

Même si plus de 1,5 million de réfugiés originaires de l'Asie du Sud-Est ont pu être réétablis au cours des dix drnières années, il reste néanmoins environ 142 000 autres réfugiés dans les pays de premier asile de cette région. Le nombre de réfugiés de la mer arrivant du Vietnam s'est stabilisé, ce qui est en partie attribuable à un programme ordonné d'émigration des ressortissants du Vietnam vers l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Australie, quoiqu'il ya ait eu une certaine diminution du nombre de personnes autorisées à quitter le Vietnam en 1986 en raison de difficultés de part et d'autre dans les relations entre ce pays et les Etats-Unis. Ces difficultés semblent maintenant résorbées et le nombre de personnes autorisées à quitter le Vietnam devrait s'accroître quelque peu en 1988.

On a effectivement stoppé l'arrivée de nouveaux réfugiés du Cambodge en bloquant la frontière thaïlando-cambodgienne. Cependant, plus de 250 000 Khmers ayant obtenu temporairement refuge à cette frontière par suite de l'offensive vietnamienne de la saison sèche en 1985 se trouvent toujours au même endroit.

De l'avis des principaux pays de réétablissement, la plupart des réfugiés laotiens, membres des tribus montagnardes, et un bon nombre des Khmers et des Laotiens qui se trouvent en Thaïlande ne devraient pas être réétablis. Le rapatriement volontaire de certains et l'établissement d'autres dans la région constituent des solutions plus valables. Si l'on retranche ces groupes du nombre total de réfugiés qui se trouvent dans la région, il reste quelque 50 000 personnes déplacées, plus de nouveaux arrivants en provenance du Vietnam, pour qui le réétablissement dans les pays d'accueil de réfugiés est une priorité. Toute initiative visant à réétablir ceux qui se trouvent dans des camps depuis longtemps -- et leur nombre est sans cesse croissant -- devrait surtout porter sur la Malaysia, la Thaïlande et Hong Kong. L'importance des initiatives de réétablissement des pays occidentaux influera directement sur le bon vouloir et la capacité des pays d'asile de cette région de continuer d'assurer le premier asile aux Indochinois déplacés; par ailleurs, les gouvernements thaïlandais et malaysiens ont exprimé leur mécontentement étant donné le ralentissement du rythme des départs vers les pays de réétablissement.

De plus en plus de pays hésitent à secourir les réfugiés en mer si ces derniers ne peuvent être réétablis dans des pays d'accueil de réfugiés. Le Canada participe activement à l'exécution de programmes visant à favoriser les sauvetages en mer, et le fait de poursuivre ainsi ces activités en Asie du Sud-Est réaffirme son engagement vis-à-vis des pays de premier asile de cette région. Par ailleurs, il se peut que les mesures prises contribuent également à persuader les pays de la région d'offrir des solutions à l'échelle locale aux réfugiés pour qui le réétablissement en dehors de la région n'est pas une option valable. Grâce à ces mesures, le Canada offre

également la possibilité à des parents ou à des groupes du secteur privé de parrainer des Indochinois; le nombre des réfugiés admis selon cette formule n'est donc pas inclus dans le nombre de réfugiés que le gouvernement prévoit admettre.

Comme le nombre de personnes déplacées dans les camps de réfugiés de l'Asie du Sud-Est a quelque peu diminué, les pays de réétablissement, dont le Canada, ont réduit en conséquence le nombre de réfugiés qu'ils prévoient admettre en provenance de ces pays.

3. Amérique latine

L'intérêt des Canadiens à l'égard des réfugiés de cette région se concentre principalement sur les pays d'Amérique centrale en proie à l'agitation. L'équilibre de cette région du monde est des plus instables. Le destin des gouvernements régionaux étant changeant, n'importe quel pays peut facilement devenir une source de réfugiés, et cette situation peut nuire à ceux qui sont déjà des réfugiés dans les pays limitrophes. Compte tenu de la position des Etats-Unis à l'égard des ressortissants du Salvador, le Canada continuera d'être invité à accepter les Salvadoriens qui risquent autrement d'être renvoyés contre leur gré des Etats-Unis. Les sanctions américaines prises contre les employeurs qui embauchent des étrangers clandestins exercent également des pressions additionnelles sur les ressortissants d'Amérique centrale qui seraient en danger s'ils étaient renvoyés au Salvador, au Nicaragua ou au Guatemala.

Le HCR s'oppose à un programme de réétablissement massif des réfugiés provenant de cette région parce que cela n'est pas absolument nécessaire pour bon nombre d'entre eux. De plus, on entend régulièrement dire, quoique de façon anecdotique, que les Latino-Américains éprouvent de graves problèmes d'adaptation pour des raisons autres qu'économiques.

Par ailleurs, beaucoup de Canadiens appuient la position selon laquelle nous devrions en toute indépendance jouer un rôle clé dans cette région lorsque le rapatriement ou le réétablissement sur place deviennent des solutions peu pratiques. De plus, les pressions exercées sur le Canada pour qu'il offre aux réfugiés d'Amérique centrale des possibilités d'accueil sans restriction ont été contrebalancées par une initiative louable de réétablissement dans cette région et par une aide apportée aux personnes opprimées dans leur propre pays ou aux États-Unis. On a ainsi lancé un programme qui ne peut être freiné à court terme sans créer davantage de difficultés pour bon nombre.

4. Afrique

Les gouvernements du continent africain continuent de faire face à un des problèmes les plus graves dans le monde pour ce qui concerne les réfugiés, et c'est tout à leur honneur si l'asile temporaire en attendant le rapatriement demeure une option valable. Néanmoins, le réétablissement d'un nombre limité de personnes, spécialement de celles qui doivent être rapidement protégées, demeure un réel besoin. Le nombre de réfugiés que le Canada a accueillis, qu'ils aient été aidés par le gouvernement ou parrainés par des groupes du secteur privé, a progressivement augmenté au cours des dernières années, parce que le Canada est plus à même d'identifier les personnes dans le besoin et parce qu'il jouit d'une meilleure réputation dans cette région. On est également conscient du fait que la situation en Afrique du Sud pourrait produire un mouvement de réfugiés si les tensions internes s'amplifiaient.

On prévoit que le programme de réétablissement du Canada continuera de s'adresser surtout aux réfugiés d'origine urbaine de la Corne de l'Afrique ou du Sud du continent. Les réfugiés de ces régions ont peu de possibilités de se réétablir sur place et se voient souvent refuser le droit de travailler. Bon nombre, en raison de leurs opinions politiques, ne sont pas admissibles dans les États voisins ou pourraient être la cible de raids frontaliers effectués par les forces de sécurité des pays qu'ils ont fuis.

5. Moyen-Orient et Asie occidentale

L'agitation politique et religieuse qui règne dans cette région crée des besoins en matière de réétablissement des réfugiés. Le Canada continue d'offrir, en faveur des réfugiés, des programmes ordinaires assortis de mesures spéciales. A l'avenir, on veut surtout venir en aide aux Iraniens qui se trouvent en Turquie et au Pakistan ainsi qu'aux Afghans qui se trouvent dans les villes au Pakistan et en Inde.

Les besoins des minorités religieuses prédominent toujours, mais nous nous occupons du cas d'un plus grand nombre d'autres réfugiés iraniens qu'auparavant. Le HCR a souligné que les Iraniens en Turquie et au Pakistan ne sont protégés qu'à condition qu'on s'emploie à les réétablir ailleurs. Divers pays ont commencé à en accepter davantage afin de sauvegarder les possibilités d'asile qu'offrent la Turquie et le Pakistan et de prévenir un refoulement des réfugiés. En outre, nous devons sélectionner des femmes considérées par l'actuel régime comme étant "contaminées" par le mode de vie occidental et persécutées. Leur situation est encore plus difficile si elles se trouvent dans des pays d'asile temporaire voisins.

Etant donné que le HCR et des organismes non gouvernementaux concernés ont mis en lumière la situation critique des Iraniens qui se trouvent en Turquie et celui d'autres réfugiés de cette région, le Canada en accueillera un nombre deux fois plus élevé de personnes en provenance de cette région en 1988.

6. Autres régions

Le nombre de réfugiés que le Canada compte admettre en provenance de ces différentes régions en 1988 prévoit une certaine marge de manoeuvre, mais celui-ci pourrait quand meme être insuffisant si des problèmes majeurs surgissaient dans ces régions. Le plan annuel concernant les réfugiés comporte donc, pour la deuxième année, un nombre de possibilités de réétablissement de réserve pour lequel des ressources sont prévues. Si certains problèmes régionaux prenaient plus d'ampleur que prévu, on pourrait

recourir à cette réserve pour accepter plus de réfugiés en provenance d'une région particulière.

7. Réserve financée de gestion (RFG)

Il s'agit d'un nombre précis de possibilités de réétablissement qui sont mises en réserve pour être réparties entre les régions au cours de l'année prévue selon que la demande excède les objectifs régionaux fixés.

IV. CONSULTATIONS

L'article 7 de la Loi sur l'immigration prescrit que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit consulter chaque année les gouvernements provinciaux, ainsi que "toutes autres personnes, organisations et institutions" jugées appropriées, avant que les futurs niveaux d'immigration soient fixés. Dès février 1987, tous les gouvernements provinciaux et territoriaux de même que quelque 170 organismes non gouvernementaux à l'échelle nationale et 500 à l'échelle régionale ont été invités à présenter leurs vues. Ces groupes représentent des employeurs, des employés et des professionnels; des groupes voués à la cause des réfugiés et des organismes de secours ainsi que des groupes ethnoculturels ont également été consultés de même que des universitaires spécialistes des questions relatives à l'immigration et a la démographie. Des rencontres ont eu lieu à l'intention de groupes nationaux d'employeurs et d'employés, d'universitaires et du Conseil ethnoculturel du Canada (organisme cadre). Des rencontres à l'intention de groupes régionaux, locaux et communautaires ont été organisées sous les auspices des Bureaux régionaux de la CEIC.

En décembre 1986, la CEIC a remis aux universitaires de même qu'aux groupes non gouvernementaux concernés un compte rendu des résultats d'une étude complète et détaillée des consultations, lequel mettait en lumière un certain nombre d'améliorations et d'innovations pour 1987. Parmi celles-ci, une des plus importantes consistait à tenir les consultations au printemps plutôt qu'à l'été afin de s'adapter aux groupes bénévoles et autres qui sont moins actifs pendant la saison estivale. Parmi les nouvelles initiatives figuraient également le coparrainage par la CEIC d'une réunion nationale du Conseil ethnoculturel du Canada de même que sa participation à cette réunion, ainsi que la publication ultérieure par le Conseil d'un rapport exposant en détail ses vues sur la politique d'immigration et les questions concernant le programme. Parmi les autres initiatives : un rapport résumant les débats d'une réunion de certains universitaires spécialistes des questions relatives à l'immigration et à la démographie, ainsi que l'établissement de deux

comités consultatifs, l'un sur les répercussions démographiques de l'immigration et l'autre sur les aspects socioéconomiques. En outre, des fonctionnaires de l'Administration centrale d'Emploi et Immigration Canada ont assisté comme personnes-ressources aux 22 réunions régionales.

Les participants des consultations ont été invités à présenter leurs vues sur une vaste gamme de questions ayant rapport aux niveaux d'immigration. On leur a demandé en particulier d'indiquer leur préférence quant aux trois options concernant les niveaux : aucune croissance, une croissance modérée et contrôlée ou une croissance accélérée. On leur a également demandé de préciser leurs vues au sujet de l'admission de personnes ayant des parents au Canada (voir également le chapitre II).

Gouvernements provinciaux et territoriaux

La plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux ont indiqué qu'ils sont favorables à la poursuite d'une politique axée sur une croissance modérée et contrôlée des niveaux d'immigration. Presque tous les gouvernements ont appuyé l'idée d'élargir les possibilités d'immigration de personnes ayant des parents au Canada. Tous étaient d'accord pour favoriser l'immigration des gens d'affaires et étaient prêts à accepter une part équitable du mouvement des réfugiés. De façon générale, on s'entendait pour dire que la composante des travailleurs sélectionnés du mouvement (parents aidés et autres immigrants indépendants) devait continuer d'être régie par des critères de sélection d'ordre économique surtout ceux liés au marché du travail. Plusieurs provinces se sont montrées intéressées à ce que la désignation des groupes professionnels "ouverts" corresponde dans la plus grande mesure possible aux besoins régionaux du marché du travail.

Organismes non gouvernementaux nationaux

Les groupes participants n'en sont pas venus à un accord manifeste quant à l'option préférée concernant les futurs niveaux d'immigration, mais presque tous les organismes répondants étaient favorables à un accroissement de ces

niveaux, soit en poursuivant la croissance modérée et contrôlée soit en optant pour une croissance accélérée. Les groupes ethnoculturels ont tendance à favoriser une croissance accélérée et un élargissement de l'immigration des membres de la famille, comme composante du mouvement global et comme élargissement de l'admissibilité suivant l'orientation des recommandations du Comité permanent.

Les groupes voués à la cause des réfugiés et les organismes d'aide ont également appuyé des niveaux d'immigration plus élevés et, surtout, un accroissement du nombre des réfugiés pris en charge par le gouvernement. Les groupes d'employeurs et d'employés se sont principalement penchés sur la question des immigrants de la composante à caractère économique. Les groupes d'employeurs ont tendance à favoriser des niveaux plus élevés, la plus grande partie de l'accroissement étant axée sur les travailleurs sélectionnés et les gens d'affaires immigrants; ces organismes se sont également montrés intéressés au rôle de l'immigration dans la détermination des caractéristiques futures de la population canadienne. Les opinions des organismes d'employés différaient, certains préférant une croissance modérée, d'autres une croissance accélérée.

Bon nombre d'organismes répondants ont mis en lumière la nécessité d'accroître la sensibilité du public quant aux avantages économiques, démographiques et autres de l'immigration.

Groupes régionaux, locaux et communautaires

Les organismes régionaux, locaux et communautaires s'entendent de façon générale pour dire que le Canada a besoin d'un plus grand nombre de réfugiés; encore une fois les opinions étaient partagées entre les préférences pour une croissance modérée accélérée. Bon nombre de ces groupes ont également mentionné la nécessité d'accroître la sensibilité du public au sujet des répercussions positives de l'immigration et de mieux faire connaître les options politiques à long terme en matière d'immigration ainsi que les programmes d'établissement.

Tous étaient d'accord pour que les possibilités de réunion des familles soient accrues, surtout pour les frères et soeurs et les enfants de plus de 21 ans, et que les formalités d'admission soient simplifiées. Les groupes confessionnels et les groupes d'aide aux immigrants étaient particulièrement favorables à un accroissement du nombre des réfugiés pris en charge par le gouvernement de même qu'à un élargissement des ressources pour les programmes d'établissement et de cours de langue.

Ces groupes ont également préconisé un processus plus souple d'évaluation des travailleurs sélectionnés qui mettrait l'accent sur les compétences générales et un esprit d'initiative manifeste plutôt que sur des exigences professionnelles. Ils étaient également d'avis que la liste des professions "ouvertes" pourrait s'adapter davantage aux besoins régionaux du marché du travail. L'appui accordé à l'immigration des gens d'affaires était général.

Universitaires

Les universitaires spécialistes des questions relatives à l'immigration et à la démographie ont convenu que les niveaux d'immigration devraient être accrus; plupart des répondants étaient favorables à une croissance accélérée. Ils convenaient également que le processus de sélection pour la composante à caractère économique est fondamentalement valable, mais qu'il pourrait être amélioré en mettant plus d'accent sur les facteurs relatifs aux études et à la langue officielle comme indices permettant de prévoir l'adaptabilité et en tenant moins compte du facteur profession. La raison d'être de ce changement, c'est que bon nombre de nouveaux venus n'exercent pas nécessairement la profession pour laquelle ils ont été sélectionnés et que, dans l'ensemble, les Canadiens changent maintenant de profession plus fréquemment que par le passé. Il a également été proposé qu'un nombre accru de points d'appréciation soient attribués au facteur âge afin d'influer sur la structure d'âge du Canada. Les universitaires ont également soutenu un accroissement de la composante des réfugiés.

V. SITUATION INTERNATIONALE ET CONSIDÉRATIONS DÉMOGRAPHIQUES SUR LE PLAN NATIONAL

Questions relatives aux migrations internationales

Au cours des quelques vingt dernières années, on a pu observer deux grandes tendances démographiques globales : le taux de fécondité en Amérique du Nord, en Australie et dans les pays industrialisés ou dans ceux de l'ère postindustrielle de l'Europe a fléchi jusqu'au niveau nécessaire au remplacement de la population ou au-dessous de ce niveau alors que, dans les , pays en voie de développement de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine une croissance démographique toujours aussi importante s'est poursuivie. En même temps, l'écart économique et les différences de niveau de vie entre le Nord industrialisé et le Sud en voie de développement ont continué de s'accroître.

Dans le Nord industralisé, la croissance de l'emploi qui avait connu un essor rapide dans les années 1960 et au début des années 1970 a ralenti à la fin des années 1970 et dans les années 1980 en raison de trois facteurs : la transformation d'une société industrielle en une société postindustrielle d'"information et de services", la croissance économique ralentie par la crise du pétrole des années 1970 et la croissance de la productivité attribuable aux progrès techniques.

Toutefois, dans le Sud en voie de développement, les tendances suivantes sont devenues dominantes : i) les surplus de population ont envahi les villes où les services essentiels ou bien les débouchés étaient insuffisants; ii) des réseaux d'information perfectionnés ont permis de sensibiliser les nouveaux citadins à l'écart des niveaux de vie entre le Nord et le Sud et aux possibilités économique apparentes du Nord et iii) l'agitation sociale et politique a continué de créer réserve sans cesse croissante de migrants éventuels et réels se dirigeant vers Nord. Les facteurs d'"incitation" ont pris de l'ampleur de façon régulière et rapide.

En revanche, les facteurs d'"attirance" des pays d'accueil de hémisphère nord ne sont pas aussi clairs. D'une part, l'accroissement d la

population dans les pays industrialisés n'est pas aussi rapide que par le passé, surtout dans les groupes d'âge les plus productifs, ce qui laisse entrevoir que le fléchissement général ne pourrait être freiné que par l'immigration. D'Autre part, la croissance relativement stagnante de l'emploi et l'apparition de sociétés technologiques hautement perfectionnées donnnent à entendre qu'il faut sélectionner les immigrants et régler soigneusement le mouvement de ces derniers.

Les facteurs d'"incitation" politique et économique des pays en voie de développement et les modalités plus rigoureuses de sélection des pays d'accueil ont donné lieu à deux nouveaux genres de mouvement migratoire :

- les migrants en situation administrative irrégulière (clandestins)finissent par se rendre dans les pays d'accueil pour améliorer leur situation économique ou par y demeurer après l'expiration ou le retrait de leur autorisation de séjour;

- les chercheurs d'asile fuyant l'agitation politique de leur pays arrivent dans des pays démocratiques pratiquant des politiques à caractère humanitaire; ces pays d'accueil considèrent qu'ils sont tenus par leur législation et par les conventions internationales de prendre en considération les demandes présentées par les chercheurs d'asile.

Tendances convergentes

Il existe deux grandes formules d'accueil des immigrants dans les pays industrialisés : accepter les immigrants à titre de résident permanent et les intégrer à leurs nouvelles sociétés (Amérique du Nord, Australie), ou employer des travailleurs temporaires émigrants comme source de main-d'oeuvre et les renvoyer ensuite dans leur pays d'origine lorsqu'on n'a plus besoin de leurs services (certains pays européens). Toutefois, au cours des dernières années, il est devenu de plus en plus manifeste que le travailleur temporaire devient résident permanent, étant donné que bon nombre des travailleurs migrants de la deuxième génération sont devenus résidents permanents de fait, que les membres de la famille ont été réunis dans les pays d'accueil et que les travailleurs migrants hésitent de plus en plus, pour de solides motifs d'ordre économique, social et politique, à retourner dans le pays d'où ils

sont venus. C'est ainsi que, dans tous les pays industrialisés qui accueillent des immigrants, les problèmes que pose l'intégration permanente présentent des caractéristiques qui s'apparentent de plus en plus.

A mesure que le nombre de migrants en situation administrative irrégulière s'accroît, ceux-ci ont tendance à se déplacer d'un pays industrialisé à l'autre, souvent munis de faux documents, et ils essaient d'entrer ou de demeurer dans des pays où ils ont l'impression -- souvent d'après l'avis d'intermédiaires sans scrupule -- qu'ils ont les meilleures chances d'être admis. Tous les pays industrialisés font face à des problèmes analogues lorsqu'ils essaient de contrôler les mouvements de migrants en situation administrative irrégulière, ce qui est particulièrement vrai dans le cas de l'Europe où de nombreux pays sont de plus en plus sensibilisés à leurs obligations relativement à la réunion des familles et à l'égard des réfugiés authentiques.

Dans les pays industrialisés, les tendances démographiques continueront vraisemblablement de converger dans l'avenir prévisible. Certains pays d'Europe ont essayé d'appliquer une politique de natalité pour contrecarrer la possibilité d'un fléchissement de la population. D'autres pays envisagent de relever de défi que posent le fléchissement et le vieillissement de la population grâce à un mouvement réglé de migrants.

Il est évident qu'il faudra arrêter certaines nouvelles mesures multilatérales. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la politique d'immigration a toujours été élaborée au palier national et fondée sur des intérêts nationaux; c'est pourquoi nous continuerons de procéder de cette façon dans l'avenir prévisible. Le Canada peut continuer de planifier et d'appliquer sa propre politique souple ainsi que ses mécanismes opérationnels pour relever les défis actuels et nouveaux en ce qui a trait à la migration tout en favorisant la coopération internationale pour régler les problèmes connexes.

Rôle du Canada sur la scène internationale

Le Canada continue de participer aux activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques touchant les questions démographiques et celles des migrants en situation administrative irrégulière. De plus, il collabore avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en ce qui a trait aux questions internationales relatives aux réfugiés ainsi qu'aux chercheurs d'asile. Le Canada participe également aux travaux du Comité d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides du Conseil de l'Europe afin de connaître les méthodes adoptées par les pays européens au sujet des chercheurs d'asile, des réfugiés et des apatrides. Ces activités nécessitent, par ailleurs, une coordination et une collaboration plus fréquentes entre les intervenants au Canada pour veiller à ce que la position de notre pays dans la communauté internationale tienne bien compte des considérations nationales et pour évaluer les répercussions possibles des tendances migratoires internationales sur les intérêts nationaux ou internationaux du Canada. Cette coordination et cette collaboration permettront de donner une vue d'ensemble fort utile sur le phénomème naissant de la migration internationale.

Considérations démographiques sur le plan national

La population ne peut augmenter que de deux façons, à savoir grâce à la croissance naturelle et par l'immigration nette. Les naissances moins les décès constituent la croissance naturelle, et l'immigration nette consiste en l'immigration totale moins l'émigration.

La mesure la plus utile de croissance naturelle en ce qui a trait aux projections de la taille et du taux d'accroissement futurs de la population, c'est l'indice synthétique de fécondité, lequel peut se définir officieusement comme étant le nombre d'enfants qu'une femme en âge de procréer aurait si elle continuait d'en avoir au même rythme qu'à l'heure

actuelle. Au Canada, le taux de fécondité nécessaire au remplacement de la population s'établit à 2,1, mais le taux de fécondité se situe depuis quelques années en-dessous du taux de remplacement, et rien n'indique qu'il remontera dans un proche avenir.

L'immigration nette a également été très basse ces dernières années (1983-1985). Si le taux de fécondité devait se maintenir en-dessous du taux de remplacement et si l'immigration nette devait demeurer élevée, le fléchissement de la population canadienne commencerait peu après le début du siècle prochain. Rien ne prouve qu'un fléchissement de la population serait avantageux pour notre pays.

Le population canadienne vieillit également; si les tendances actuelles se maintiennent, il y aura relativement peu de personnes en âge de travailler qui contribueront au régime de retraite dont bénéficiera un nombre relativement plus élevé de retraités. Même sans augmenter les pensions ni élargir d'autres services à l'intention des personnes agées, cet état de choses supposerait un fardeau fiscal plus lourd par membre actif de la population.

Les questions démographiques comme celles-ci sont manifestement d'une grande importance pour l'avenir du Canada. En conséquent, le gouvernement fédéral a mis sur pied une étude spéciale intitulée Etude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale. Le rapport final de cette étude qui est effectuée sous la direction de M. Jake Epp, ministre de Santé et Bien-être social Canada, devrait être présenté au Cabinet au plus tard le 31 mars 1989.

Les conclusions de l'étude précitée et les recommandations qui y seront formulées devraient contribuer à déterminer le cours de la politique canadienne d'immigration dans les années 1990, surtout en ce qui a trait au rôle de l'immigration dans la détermination de la taille, de la répartition

géographique, de la structure et du taux de croissance futurs de la population canadienne. Entre temps, toutefois, la poursuite, en 1988, d'une politique de croissance modérée du mouvement global d'immigration permettra de faire dévier ou de retarder le début du fléchissement démographique prévu.

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES DE BASE POUR LE CANADA, 1976-1986, PAR ANNÉE CIVILE

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982(3)	1983(3)	1984(3)	1985(3)	1986(3)	Moyenne
Population totale au 1 janvier	22 883 900	23 158 400	23 417 400	23 644 500	23 911 900	24 221 300	24 511 600	24 782 000	25 020 300	25 263 000	25 492 200	24 209 680
Naissances	360 400	360 700	360 200	366 100	370 700	371 300	373 100	373 700	377 000	375 700	378 300	369 745
Décès	167 200	167 500	168 200	168 200	171 500	171 000	174 400	174 500	175 700	181 300	186 400	173 245
Accroissement naturel	193 200	193 200	192 000	197 900	199 200	200 300	198 700	199 200	201 300	194 400	191 900	197 580
Taux de natalité (%)	1,57	1,56	1,54	1,55	1,55	1,53	1,52	1,51	1,51	1,49	1,48	1,53
Taux de mortalité (%)	0,73	0,72	0,72	0,71	0,72	0,71	0,71	0,70	0,70	0,72	0,73	0,72
Taux d'accroissement naturel (%)	0,84	0,83	0,82	0,84	0,83	0,83	0,81	0,80	0,80	0,77	0,75	0,81
Immigration	149 400	114 900	86 300	112 100	143 100	128 600	121 100	89 200	88 200	84 300	98 600	110 530
Emigration	64 400	61 400	63 500	54 700	45 200	43 700	49 400	50 100	46 800	49 500	47 600	52 390
Migration nette	85 000	53 500	22 800	57 400	97 900	84 900	71 700	39 100	41 400	34 800	51 000	58 140
Taux de migration nette (%)	0,37	0,23	0,10	0,24	0,41	0,35	0,29	0,16	0,17	0,14	0,20	0,24
Accroissement démographique annuel total (1)	274 500	259 000	227 100	267 400	309 400	290 300	270 400	238 300	242 700	229 200	243 900	259 210
Résidu (2)	-3 700	12 300	12 300	12 100	12 300	5 100	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
Taux d'accroissement dém. (%)	1,20	1,12	0,97	1,13	1,29	1,20	1,10	0,96	0,97	0,91	0,95	1,07
% d'accroissement annuel attribuable à l'accroissement naturel	70,4	74,6	84,5	74,0	64,4	69,0	73,5	83,6	82,9	84,8	79,0	76,4
% d'accroissement annuel attribuable à la migration nette	31,0	20,7	10,0	21,5	31,6	29,2	26,5	16,4	17,1	15,2	21,0	23,6
% d'accroissement annuel attribuable au nombre résiduel	-1,3	4,7	5,4	4,5	4,0	1,8	-	-	-	-	-	(4)
Taux de fécondité total	1,825	1,806	1,757	1,764	1,746	1,706	1,694	1,680	1,686	1,669	(4)	(4)

(1) Accroissement total = $P_{x+1} - P_x$.
(2) Nombre résiduel: accroissement démographique annuel total entre le recensement de 1976 et celui de 1981, moins la somme de (i) l'estimation intercensitaire de l'accroissement naturel et (ii) l'estimation intercensitaire de l'immigration nette. Ainsi, le résidu intervient pour les "erreurs en fin de période" qui représentent la différence entre les chiffres réels de recensement et l'estimation intercensitaire de l'accroissement démographique annuel total pour cette période de cinq ans.
(3) Les estimations postcensitaires de la population sont fondées sur le recensement de 1981.
(4) Chiffre non disponible.

Source : Statistique Canada.

VI. EFFETS POSITIFS DE L'IMMIGRATION

Les effets positifs de l'immigration n'étant parfois pas évidents ou immédiats, certains Canadiens ne voient pas comment l'immigration favorise la croissance et le développement de notre pays. Le présent exposé résume les effets positifs de l'immigration sur les plans économique, démographique, social humanitaire, culturel et international. On trouvera une bibliographie à la fin du présent document.

1. Sur le plan économique

Les conséquences économiques de l'immigration sont examinées pour ce qui concerne l'emploi, les investissements, la consommation, la concurrence, les pénuries de main-d'oeuvre, la création d'entreprises et le gouvernement.

Emploi : D'après un certain nombre d'études, l'immigration a un effet positif sur l'emploi. Bien que celle-ci accroisse l'offre de main-d'oeuvre et contribue à la croissance de la population active, on estime que le nombre d'emplois créés, soit directement par les immigrants, soit pour leur fournir les biens et services dont ils ont besoin dès leur arrivée, est supérieur à celui des emplois qu'ils occupent. Bref, les immigrants <u>créent</u> plus d'emplois qu'ils n'en <u>prennent</u> à leur arrivée. Avec le temps, les immigrants ont habituellement un taux d'activité plus élevé et des heures de travail plus longues, ce qui accroît l'offre de main-d'oeuvre. Parallèlement, les entrepreneurs qui sont venus au Canada en vertu du Programme d'immigration des gens d'affaires ont créé encore plus d'emplois que le nombre minimum exigé par ce programme. La grande majorité des entreprises établies sont commercialement viables, et neuf sur dix avaient atteint le seuil de rentabilité avant la fin de première année d'exploitation, ce qui leur a permis de créer encore plus d'emplois.

Bien que le taux de chômage des immigrants soit plus élevé durant les premières années d'établissement, ces derniers acceptent souvent des emplois refusés par des Canadiens. De plus, selon des études, le taux de chômage des immigrants revient à un niveau comparable à celui des Canadiens de naissance cinq à sept ans après leur arrivée et est ensuite souvent plus bas. Leur grande mobilité et leur vif désir de travailler les poussent également à prendre des emplois dans des endroits éloignés et isolés.

Investissement et productivité : L'immigration se traduit par un élargissement du marché intérieur et par un accroissement des investissements. Un marché intérieur plus vaste permet aux entreprises manufacturières de produire sur une plus grande échelle et à moindre coût et d'élargir la gamme des industries que peut soutenir l'économie du Canada. Des économies d'échelle et une plus grande concurrence en raison d'une croissance démographique attribuable à l'immigration contribuent probablement à faire augmenter la productivité et, partant, le revenu des Canadiens.

Consommation : Les dépenses de consommation directes des immigrants donnent un élan à l'économie. Comme la plupart des immigrants apportent avec eux des fonds qu'ils dépensent pour se loger et acheter de la nourriture, des vêtements et des biens durables, la demande augmente pour toutes les industries concernées, ce qui a un effet multiplicateur. Les ménages dirigés par des personnes d'origine étrangère dépensent davantage, au total, pour des biens de consommation que les ménages dirigés par des personnes nées au Canada. Le premier groupe consacre une plus grande partie de ses revenus que le second à l'achat de biens essentiels. On estime que les immigrants (mis à part les gens d'affaires immigrants) apportent, de nos jours, plus d'un milliard de dollars par année au Canada.

Pénuries de main-d'oeuvre : Les pénuries de main-d'oeuvre, qu'elles concernent des professions ou des régions géographiques, peuvent être comblées grâce à l'immigration; en effet, on peut trouver des immigrants pour

presque toute profession où il y a pénurie de main-d'oeuvre. Le fait de combler ces pénuries permet souvent de créer d'autres possibilités d'emploi. Par exemple, une fois qu'on a réussi à trouver l'ingénieur dont on avait un impérieux besoin pour un projet au Labrador, on peut alors combler un certain nombre d'autres postes connexes.

Création d'entreprises : Des niveaux d'immigration plus élevés favoriseront une augmentation marquée du nombre de petites entreprises créées. Des études révèlent qu'il y a plus d'immigrants que de Canadiens parmi les entrepreneurs. En 1981, environ 75 immigrants sur 1 000 étaient des travailleurs indépendants, alors que ce ratio était de 60 sur 1 000 pour les Canadiens d'origine. La proportion des travailleurs indépendants est supérieure à la moyenne dans le cas des immigrants originaires d'Europe, du Proche-Orient et de l'Extrême-Orient. Dans nombre de cas, des immigrants de la catégorie de la famille arrivent au Canada pour découvrir que le parent qui les y a fait venir a fondé une petite entreprise en utilisant ses propres fonds ou ses propres ressources. Selon une étude récente, un immigrant sur huit de la catégorie de la famille exploite sa propre entreprise.

Gouvernement : Plusieurs études indiquent qu'au cours de leurs premières années au Canada, les immigrants retirent moins du Trésor public qu'ils n'y contribuent. Le recensement de 1981 a révélé que les immigrants recevaient, en proportion, moins de prestations d'assurance-chômage et d'autres paiements de transfert que les Canadians de naissance. En outre, la contribution des immigrants est plus élevée puisque leur revenu est supérieur, que leur situation financière est meilleure et qu'ils sont plus nombreux à travailler pour leur compte. Les immigrants originaires d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine ont apporté une contribution nette particulièrement élevée au Trésor canadien.

Même si, à court terme, l'immigration peut supposer un accroissement des dépenses du gouvernement, elle entraîne, à long terme, des coûts par habitant moins élevés pour le gouvernement, les transports et les

communications et favorise le développement de services plus spécialisés. Un nombre plus élevé d'immigrants aboutit à une diminution des dépenses du gouvernement par habitant dans les domaines de la santé, de la sécurité et du bien-être social et n'entraîne qu'une légère augmentation dans le cas de l'éducation.

2. Sur le plan démographique

Croissance démographique : Un des principaux effets de l'immigration est de faire augmenter le taux de croissance démographique. Pour le Canada, ce taux annuel est tombé d'environ 3 % dans les années 1950 à 0,9 % en 1985. Si le taux de fécondité demeure peu élevé, soit 1,65, le taux de croissance démographique du Canada pourrait devenir négatif au début du siècle prochain. Une augmentation constante mais contrôlée des niveaux d'immigration pourrait contribuer à empêcher ce fléchissement.

On considère qu'un taux de croissance démographique positif est indispensable à la croissance économique. L'augmentation de la population crée une demande pour des biens et services, ce qui stimule l'économie, et provoque une réorganisation de celle-ci de même qu'une augmentation du produit national brut. Une population plus nombreuse permet de produire tout en réalisant des économies d'échelle. Dans un pays industrialisé, la croissance démographique est aussi directement liée au progrès économique et au développement social.

Il devient évident qu'à long terme, une diminution de la population est inévitable dans les pays industrialisés (et le Canada ne fait pas exception à cette règle), compte tenu des taux de fécondité présentement inférieurs au taux de remplacement et des niveaux d'immigration actuels. Rien que pour stabiliser la croissance démographique, il faudrait accroître considérablement l'immigration au siècle prochain. En Europe de l'Ouest, où plusieurs pays connaissent déjà une baisse de population, ces questions font actuellement l'objet d'une étude attentive.

Taille de la population : Une population nombreuse peut permettre des économies d'échelle plus importantes, puisque de meilleurs systèmes de transport (autoroutes, réseaux ferroviaires, transport en commun rapide, etc.) sont nécessaires. En outre, elle constitue une source de fonds plus importante pour financer les projets urbains spéciaux (déplacement de voies ferrées, construction d'édifices municipaux, meilleurs aéroports, etc.).

Même si la taille optimale de la population canadienne n'a pas encore été déterminée, des personnes informées provenant de milieux très divers se sont souvent dites d'avis que cette taille optimale ne devrait pas être inférieure au nombre actuel de 26 millions. Si le taux de fécondité demeure peu élevé, l'immigration est alors le seul moyen d'atteindre une taille optimale de la population.

Structure par âge : Même s'il n'est pas facile d'apporter des changements importants à la structure par âge d'une population au moyen de l'immigration, des lacunes dans cette structure peuvent être comblées, dans une certaine mesure, grâce à une politique d'immigration axée sur l'âge. Dans une récente étude, on a examiné comment le programme d'immigration pourrait être utilisé à cette fin.

Croissance urbaine : La plupart des grands centres urbains du Canada qui ont une croissance plus rapide la doivent à l'immigration. Il n'y a eu aucune détérioration de la qualité de vie ou du niveau de vie des résidents. En outre, bon nombre de villes plus petites pourraient connaître une expansion importante sans risque pour leur environment ou leurs styles de vie.

Niveau de scolarité : En règle générale, les immigrants ont un niveau de scolarité élevé. Comme le faisait remarquer le rapport de la Commission royale Macdonald, les Canadiens y gagnent lorsque des personnes ayant fait des études et ayant bénéficié d'une formation valable immigrent au Canada. Le rapport ajoutait qu'au cours de l'après-guerre, le niveau de scolarité et de compétence des immigrants avait enrichi notre société et amélioré le rendement de notre économie.

3. Sur le plan social

Réunion des familles : La réunion des familles est un des principaux objectifs de la Loi sur l'immigration de 1978. Des niveaux d'immigration plus élevés permettront de réunir plus facilement les familles, surtout pour ce qui concerne les frères et soeurs. Les membres de la société sont plus heureux parce qu'ils peuvent être réunis à leurs parents, et, si cela est fait par un parrainage, il en coûte relativement peu au Trésor public étant donné que le répondant s'engage à aider le parent qu'il fait venir pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans.

Ouverture de la société : La population canadienne est devenue beaucoup plus cosmopolite au cours de l'après-guerre. L'arrivée d'immigrants de différentes parties du monde favorise l'harmonie et la compréhension dans la société étant donné que chacun peut s'enrichir au contact d'autres culturesl

4. Sur le plan humanitaire

L'immigration donne davantage au Canada la possibilité de remplir l'obligation humanitaire qu'il a toujours eue de protéger et de réétablir des personnes qui ont fui leur pays par crainte d'être persécutées. Pour la vaste majorité des dix ou quinze millions de réfugiés un peu partout dans le monde, le réétablissement loin du pays d'origine n'est pas toujours une solution, mais ceux qui n'ont d'autre choix que de se réétablir peuvent facilement s'intégrer à la société grâce à l'aide du gouvernement et des groupes privés de répondants. Bon nombre de personnes qui languissent dans des camps de réfugiés à l'étranger sans possibilité de réétablissement mettent tous leurs espoirs dans l'immigration. Le fait d'accueillir des réfugiés renforce, dans la communauté internationale, la position du Canada en tant que pays qui se préoccupe du sort des autres êtres humains et qui est disposé à faire quelque chose pour l'améliorer.

5. Sur le plan culturel

L'immigration contribue à renforcer le caractère bilingue et mutliculturel du Canada. Le Canada est une nation constituée de minorités qui, grâce a leur héritage culturel, ont enrichi la mosaïque canadienne. Les nouveaux immigrants aident a renforcer le multiculturalisme et à préserver les cultures.

Les avantages de la diversité culturelle dépassent le simple plan social. Par exemple, le Conseil économique du Canada a fait observer que lorsqu'il essaie de trouver de nouveaux débouchés commerciaux, le Canada peut puiser dans des ressources humaines riches sur le plan multiculturel et qu'en particulier, les personnes compétentes de ces diverses minorités ethniques ont, du fait qu'elles maîtrisent diverses langues, un rôle a jouer dans l'amélioration de nos relations politiques, culturelles et commerciales.

6. Sur le plan international

L'immigration peut constituer un moyen, pour le Canada, d'établir des relations amicales avec d'autres pays,. Les liens du Canada avec des pays desquels nous acceptons des immigrants deviennent plus étroits en raison des contacts et des échanges en matière de culture et d'éducation, des relations commerciales et des échanges d'idées. L'immigration favorise en outre le tourisme, puisque les parents des immigrants leur rendent souvent visite au Canada. Des niveaux d'immigration plus élevés ne nuiront certainement pas à la réputaton du Canada en tant que pays ayant une politique d'immigration juste et équitable.

Conclusion

Les Canadiens, à l'exception des Indiens et des Inuit, sont soit des immigrants ou des descendants d'immigrants. L'immigration a modelé le Canada et sa population. Le gouvernement fédéral est certain que les nouveaux arrivants continueront, au cours des années à venir, à enrichir considérablement ce pays grâce à des compétences et à un dynamisme dont tous pourront tirer profit.

BIBLIOGRAPHIE

Emploi et Immigration Canada. Consultations sur les niveaux d'immigration de 1988 à 1990 : Points à examiner. Ottawa : 1987.

Emploi et Immigration Canada. Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Volume 2. Ottawa : 1985.

Foot, David K. Vieillissement de la population et politique canadienne d'immigration : répercussions et recommandations. Emploi et Immigration Canada. Ottawa : 1986.

Marr, W.L., and D.J. McCready. The Expenditure Patterns of the Canadian-Born and the Foreign-Born in Canada, 1982. Waterloo, Ont., 1986.

Samuel, T.J., Immigrants de la catégories de la famille admis au Canada de 1981 à 1984 : Considérations relatives au marché du travail. Emploi et Immigration Canada. Ottawa : 1987.

Samuel, T.J. et T. Conyers. Les effets de l'immigration sur l'emploi : La méthode du bilan. Emploi et Immigration Canada. Ottawa : 1987.

Secrétaire d'État. Multiculturalisme Canada. Les travailleurs indépendants chez les groupes ethnoculturels du Canada : Faits saillants. Présenté par TEEGA Research Consultants. Ottawa : mars 1986.

Statistique Canada. Les immigrants au Canada. Ottawa : août 1984.

Wong, G.G.G., C.A. Schutz, et G.A. Crone. Évaluation du programme d'immigration des entreprises. Emploi et Immigration Canada. Politique stratégique et planification. Ottawa : 1986.